

**DOSSIER**  
**LA LEY 2/2023 DE PROTECCIÓN**  
**LEGAL DE LOS INFORMANTES**  
<https://dx.doi.org/10.5209/foro.95141>

**ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN**  
**DE LA LEY 2/2023 DE PROTECCIÓN**  
**LEGAL DE LOS INFORMANTES**

Severiano FERNÁNDEZ RAMOS  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Facultad de Derecho  
Universidad de Cádiz  
[severiano.fernandez@gm.uca.es](mailto:severiano.fernandez@gm.uca.es)

**RESUMEN**

*Siguiendo de cerca el esquema de la Directiva (UE) 2019/1937, la Ley 2/2023 trata de circunscribir la condición de informante y el régimen de protección vinculado a la misma al círculo de personas físicas que mantienen relaciones laborales o profesionales con las organizaciones, tanto del sector público como privado. Sin embargo, la Ley no es del todo coherente con este planteamiento, el cual presenta, además, múltiples dificultades prácticas y, sobre todo, es cuestionable por razones de fondo.*

*Palabras clave:* Ley, informante, ámbito personal.

**ABSTRACT**

*Following the track of guidelines behind UE Directive 2019/1937, Law 2/2023 attempts to frame the condition of a person who reports regulatory infringements as well as the regime of protection connected to it within the circle of physical people who entwine working or professional relationships with both public or private organizations. However, the law is not fully consistent along with such premises, which also adds several pragmatic issues and it is questionable for background reasons.*

*Keywords:* Law, Whistleblower, Personal Scope.

**ZUSAMMENFASSUNG**

*In enger Anlehnung an die Richtlinie (EU) 2019/1937 versucht das Gesetz 2/2023, den Status des Whistleblowers und das damit verbundene Schutzsystem auf den*

*Kreis der natürlichen Personen zu beschränken, die in einem Arbeits- oder Berufsverhältnis zu Organisationen stehen, sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor. Das Gesetz ist jedoch nicht ganz kohärent in Bezug auf diesen Ansatz, der auch viele praktische Schwierigkeiten in sich birgt und vor allem aus wesentlichen Gründen fragwürdig ist.*

*Schlüsselwörter:* Hinweisgeberschutzgesetz, persönlicher Bereich.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. PERSONAS INFORMANTES.—1. Informantes: personalidad jurídica y otras circunstancias.—2. El contexto laboral o profesional.—3. Colectivos de personas informantes.—4. Ámbito temporal de la relación y otras circunstancias relativas al informante.—5. La cuestionable exclusión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.—6. La extensión de los informantes más allá del contexto laboral.—III. OTRAS PERSONAS CON DERECHO A PROTECCIÓN.—IV. PERSONAS AFECTADAS Y OBLIGADAS.—1. Sector privado.—1.1. Parámetros cuantitativos.—1.2. Parámetros cualitativos.—2. Sector público.—V. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

El ámbito de aplicación 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 corrupción (en adelante, Ley 2/2023), está delimitado por dos coordenadas. De un lado, al ámbito material, esto es qué acciones u omisiones que constituyen incumplimientos del ordenamiento son susceptibles de ser comunicadas mediante los dispositivos que establece la Ley (sistema interno de información y canal externo de información) o bien pueden ser objeto de revelación pública. Y, de otro lado, qué personas pueden formular la indicada comunicación o revelación pública, así como qué personas pueden verse afectadas y están obligadas a contar con un sistema interno de información. En este trabajo se analizará exclusivamente el ámbito subjetivo<sup>1</sup>.

Aunque la Ley refiere el ámbito personal a los informantes y otras personas con derecho a obtener protección y apoyo, la adecuada delimitación del ámbito subjetivo de la Ley 2/2023 requiere, como cualquier otra ley de Derecho Público, abordar también a los sujetos obligados por la misma.

Con carácter general, importa subrayar que pueden acogerse a la protección de la Ley y, al mismo tiempo, están afectadas por la misma, tanto

<sup>1</sup> Para un estudio del ámbito material me remito a mi trabajo, S. FERNÁNDEZ RAMOS, «La Ley 2/2023, de 20 de febrero, de protección al informante: ámbito material de aplicación», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 63 (2023).

personas del sector privado como del sector público (art. 4.1 de la Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019). Esto supone una importante ampliación respecto a algunas leyes autonómicas que se anticiparon a la Directiva, y que limitaron su ámbito de aplicación al sector público<sup>2</sup>, ampliación que ha sido valorada favorablemente por la doctrina<sup>3</sup>.

Asimismo, este enfoque global es sin duda acertado, pues las prácticas corruptas que afectan al interés público son transversales. Un ejemplo muy claro es el ámbito de la contratación pública, en el cual, como señala Miranzo Díaz<sup>4</sup>, se involucra a múltiples actores: la entidad adjudicadora del contrato (con su personal directivo y técnico, tanto adscrito al órgano de contratación como a las unidades promotoras del contrato y de supervisión de su ejecución), la entidad adjudicataria y otras que concurren a la licitación, pero también expertos externos que participan en la preparación y adjudicación del contrato (p. ej., en caso de consultas preliminares al mercado o de los comités de expertos), así como subcontratistas y proveedores de servicios instrumentales para la empresa principal, entre otros.

De otro lado, respecto al ámbito personal, tanto la Directiva como la Ley diferencian un ámbito de aplicación plena para las personas físicas que tengan la condición de informantes, y un ámbito de aplicación parcial para las personas que, sin ser informantes, pudieran ser objeto también de represalias por prestarle asistencia (facilitadores) o por formar parte del entorno del informante, y, en consecuencia, deben contar con algún régimen de protección y apoyo<sup>5</sup>. Por todo ello, esta cuestión se estructura en tres apartados: informantes propiamente dichos, otras personas con derecho a protección y apoyo y personas afectadas y obligadas.

<sup>2</sup> Así, p. ej., la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón, consideró «denunciante a los efectos de esta ley a cualquier empleado del sector público de Aragón o de las instituciones y órganos estatutarios que pone en conocimiento de la Agencia de Integridad y Ética Públicas hechos que pudieran dar lugar a la exigencia de responsabilidades por alcance o penales por delitos contra la Administración pública» (art. 45.1). Y en esta misma línea se situaba la 122/000022 Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes, presentada en 2017 por el Grupo Parlamentario Ciudadanos (art. 3).

<sup>3</sup> Así, A. GARRIDO JUNCAL, «La protección del denunciante: regulación autonómica actual y propuestas de futuro», *REALA*, núm. 12 (2019), p. 131, se pronuncia en favor de este ámbito amplio.

<sup>4</sup> J. MIRANZO DÍAZ, «La nueva Directiva europea de protección del denunciante: un análisis desde el derecho público», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 49 (2019), p. 7.

<sup>5</sup> M. PARAJÓ CALVO, «Análisis del proyecto de ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción», *Documentación Administrativa*, núm. 9 (2022), p. 52.

Respecto a los primeros, y como cuestión terminológica, debido a la dificultad de traducir el término anglosajón *whistleblower*, la Directiva 2019/1937 emplea el término «denunciantes», mientras que otros ordenamientos como el francés utilizan la expresión «alertadores». Sin embargo, la Ley 2/2023 ha optado por la voz más neutra de «informante»<sup>6</sup>. Con ello se trata de evitar el empleo de las palabras «denunciante» y «denuncia» que, además de cierta connotación negativa, tienen un régimen jurídico administrativo y procesal en el ámbito sancionador y penal diferente. No hay que olvidar que la Ley de Enjuiciamiento Criminal (arts. 259, 262 y 264) establece un deber de denunciar para cualquier persona o funcionario que presenciara un delito público, y de ponerlo en conocimiento de la autoridad, y, a su vez, impone al denunciante el deber de identificarse (arts. 266, 267 y 269)<sup>7</sup>.

## II. PERSONAS INFORMANTES

### 1. Informantes: personalidad jurídica y otras circunstancias

La actuación de comunicar de la comisión de ilegalidades que afectan al interés público es esencialmente una modalidad de colaboración ciudadana para la eficacia del Estado de Derecho y, en tal sentido, puede encuadrarse en el ámbito de la participación ciudadana en un sentido muy amplio (tal como apunta la propia exposición de motivos de la Ley). Ahora

<sup>6</sup> Asimismo, se ha optado por emplear los términos «informaciones» y «comunicaciones» indistintamente para, de acuerdo con una redacción gramatical y sintáctica adecuada, evitar repeticiones.

<sup>7</sup> Como señala S. BACIGALUPO, «La protección de los alertadores desde una perspectiva jurídico-penal. Reflexiones sobre la transposición de la Directiva 2019/1937», *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, 2020, p. 171, estas características de la denuncia establecidas en la LECrim dificultan utilizar el término del denunciante. Así, M. PARAJÓ CALVO, «Análisis del proyecto de ley reguladora de la protección de las personas que informen...», *op. cit.*, p. 50. En este sentido, en su informe al anteproyecto de Ley de 26 de mayo de 2022, el CGPJ consideró adecuada la opción por el término de informante, dado el significado jurídico del término de denunciante y su empleo preferente en el ámbito judicial penal. Con todo, tal vez habría sido conveniente que la Ley hubiese declarado expresamente que el informante no tendrá consideración de denunciante a los efectos de la LECrim, y que no será preciso en ningún momento revelar su identidad, sin que este hecho vulnere los derechos de defensa u otros derechos de las personas implicadas en los hechos de los que se informa, tal como contemplaba la Proposición de Ley de protección integral de los alertadores, presentada por Joan Baldoví Roda y 15 Diputados (BOCG, Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie B, 20 de diciembre de 2019, núm. 27-1).

bien, la acción de informar está por completo despojada de cualquier estatuto de ciudadanía. Y, por ello, aunque la Ley no lo precise, puede ejercer una denuncia o alerta cualquier persona. Así, la Directiva declara que la ejecución efectiva del Derecho de la Unión exige que debe otorgarse protección a la gama más amplia posible de categorías de personas, «independientemente de que sean ciudadanos de la Unión o nacionales de un tercer país» (considerando 37).

Ahora bien, hecha esta precisión inicial, para delimitar el ámbito personal de la Directiva es clave la noción de desarrollo de una actividad en «un contexto laboral». De hecho, esta conexión con un «contexto laboral» parece que está en el fundamento de la exigencia de la Directiva de que el «denunciante» sea una persona «física» (art. 5.7)<sup>8</sup>. Y, en este sentido, la Ley 2/2023 —art. 2.1— declara que protege a las personas «físicas» que informen (exigencia que reitera a propósito de la comunicación a través del canal externo de información —art. 16.1—)<sup>9</sup>.

De entrada, y al igual que sucede con la delimitación material, la perspectiva de la Directiva en relación con el ámbito personal de protección es de mínimos (art. 4.1), por lo que los Estados miembros están legitimados para ampliar el círculo de protección. En tal sentido, alguna Ley autonómica ha previsto la consideración de denunciantes, no solo de las personas físicas, sino también de las personas jurídicas e incluso de las entidades sin personalidad jurídica<sup>10</sup>. Ello es así porque en tales normas no se exige la vinculación del denunciante con las personas afectadas a través de un contexto laboral, sino que es denunciante, sencillamente, el que formule una denuncia<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> En cambio, la Propuesta de Directiva de la Comisión, COM (2018) 218 final, refería la noción de «informante» a la persona física «o jurídica» que denuncie o revele información sobre infracciones obtenida en el marco de sus actividades laborales.

<sup>9</sup> En la tramitación parlamentaria del proyecto de ley, la enmienda núm. 44, presentada por Josep Pagès i Massó (Grupo Parlamentario Plural), propuso suprimir la precisión de que deba tratarse de personas «físicas». En el mismo sentido, se expresaron las enmiendas núm. 66 del Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, núm. 94 del Grupo Parlamentario Republicano y núm. 247 de Íñigo Errejón Galván y Joan Baldoví Roda (Grupo Parlamentario Plural). En todos los casos la supresión de la referencia a las personas físicas se basaba en «acomodar el ámbito subjetivo de aplicación a las exigencias de la Directiva [art. 4.4.c]», que también contempla las personas jurídicas». Sin embargo, lo cierto es que ese precepto no se refiere a los denunciantes, sino a las personas relacionadas con el denunciante que también pueden beneficiarse de las medidas de protección.

<sup>10</sup> Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante (art. 35.1).

<sup>11</sup> Así, Ley 2/2021 de Andalucía —art. 4.1.f— considera como personas denuncian-

## 2. El contexto laboral o profesional

La Directiva parte de la premisa según la cual las Administraciones y empresas constituyen un centro de acción de una multiplicidad de conductas con enorme impacto e interés público, pero a cuyas entrañas no se llega desde el exterior, y de aquí la necesidad de que tales conductas deban aflorar desde dentro, primando el derecho a la libertad de expresión de las personas que trabajan o se relacionan profesionalmente sobre los estatutos y pactos particulares de confidencialidad<sup>12</sup>.

Así, la Directiva (considerando 37) declara: «La ejecución efectiva del Derecho de la Unión exige que debe otorgarse protección a la gama más amplia posible de categorías de personas que, [...], en virtud de sus *actividades laborales*, con independencia de su naturaleza y de si son retribuidas, disponen de un acceso privilegiado a información sobre infracciones que redundaría en interés de los ciudadanos denunciar y que pueden sufrir represalias si lo hacen». Igualmente, el propio considerando 1 de la Directiva declara que su finalidad es proteger a «Las personas que trabajan para una organización pública o privada o están en contacto con ella en el *contexto de sus actividades laborales*», pues son a menudo las primeras en tener conocimiento de amenazas o perjuicios para el interés público que surgen en ese contexto<sup>13</sup>.

Ahora bien, como puede anotarse, desde la perspectiva de la Directiva, la noción de denunciante no se vincula a la condición de trabajador de la organización de que se trate, sino a la noción más amplia de las personas que se encuentren «en el contexto de su actividad laboral»<sup>14</sup>. Así, la

---

tes a las personas físicas o jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que formulen una denuncia ante la Oficina, sobre hechos que pudieran ser constitutivos de fraude, corrupción, conflicto de interés o cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de intereses públicos o financieros, de conformidad con lo establecido en el art. 35.

<sup>12</sup> J. M.<sup>a</sup> TORRENT I SANTAMARÍA y L. PÉREZ GIL DE GÓMEZ, «Análisis de la Directiva Europea de *whistleblowing* y principales retos de la nueva regulación. El caso de España», *Derecho PUCP*, núm. 85 (2020), p. 92. *Vid.* también J. SIERRA RODRÍGUEZ, «La revelación pública. Entre el ejercicio de derechos fundamentales y la protección específica de la ley», *El nuevo sistema de protección del informante*, Barcelona, Bosch, 2023, pp. 175 y ss.

<sup>13</sup> Así, la Propuesta de Directiva de la Comisión, COM (2018) 218 final, entendía por «denuncia» a la información relativa a una infracción que se haya producido o sea susceptible de producirse en la organización en la que el informante trabaje o haya trabajado *o en otra organización con la que dicha persona esté o haya estado en contacto con motivo de su trabajo*.

<sup>14</sup> Así, el considerando 23 declara: «La presente Directiva debe aplicarse cuando los funcionarios y otros agentes de la Unión informen sobre infracciones que sucedan *en un contexto laboral al margen de su relación laboral* con las instituciones, órganos u organismos de la Unión».

Directiva define al «denunciante» como una persona física que comunica o revela públicamente «información sobre infracciones obtenida *en el contexto de sus actividades laborales*» —art. 5.7—, y declara —art. 4.1— que se aplicará a los denunciantes que trabajen en el sector privado o público y que hayan obtenido información sobre infracciones «en un contexto laboral»<sup>15</sup>. Y, en fin, la noción misma de «represalia» (de la que proteger al denunciante) está referida al contexto laboral: toda acción u omisión, directa o indirecta, *que tenga lugar en un contexto laboral*, que esté motivada por una denuncia interna o externa o por una revelación pública y que cause o pueda causar perjuicios injustificados al denunciante (art. 5.11).

Pero, además, la Directiva declara que los Estados miembros «deben garantizar que la necesidad de protección se determine atendiendo a todas las circunstancias pertinentes y no solo a la naturaleza de la relación, para amparar al conjunto de *personas vinculadas a la organización*, en sentido amplio, en la que se haya cometido la infracción (considerando 37). Así, la Directiva —art. 5.9— define qué se entiende por “*contexto laboral*”: las *actividades de trabajo* presentes o pasadas en el sector público o privado a través de las cuales, con independencia de la naturaleza de dichas actividades, las personas pueden obtener información sobre infracciones y en el que estas personas podrían sufrir represalias si comunicasen dicha información. Y, tal vez es más expresiva a este respecto la definición misma de “*información sobre infracciones*” (art. 5.2): la información, [...], sobre infracciones reales o potenciales, que se hayan producido o que muy probablemente puedan producirse *en la organización en la que trabaje o haya trabajado el denunciante o en otra organización con la que el denunciante esté o haya estado en contacto con motivo de su trabajo*».

Asimismo, esta delimitación personal se encuentra vinculada a la obligación de las organizaciones, públicas y privadas (a partir de determinados umbrales), de disponer de canales de denuncia interna, animándose a su uso preferente<sup>16</sup>. Así, siguiendo lo ordenado en la Directiva

---

<sup>15</sup> Igualmente, la noción misma de «represalia» se define como toda acción u omisión, directa o indirecta, *que tenga lugar en un contexto laboral*, que esté motivada por una denuncia interna o externa o por una revelación pública y que cause o pueda causar perjuicios injustificados al denunciante (art. 5.11 de la Directiva).

<sup>16</sup> En el considerando 33 se señala: «En general, los denunciantes se sienten más cómodos denunciando por canales internos, a menos que tengan motivos para denunciar por canales externos. Estudios empíricos demuestran que la mayoría de los denunciantes tienden a denunciar por canales internos, dentro de la organización en la que trabajan. La denuncia interna es también el mejor modo de recabar información de las personas que pueden contribuir a resolver con prontitud y efectividad los riesgos para el interés

(art. 8.2)<sup>17</sup>, la Ley 2/2023 —art. 5.2.a)— establece que el sistema interno de información, en cualquiera de sus fórmulas de gestión, deberá permitir a «todas las personas referidas en el art. 3 comunicar información sobre las infracciones previstas en el art. 2». Igualmente, en la Directiva la noción de *represalia* está inicialmente vinculada a todo acto u omisión que se produzca en un contexto laboral y que cause un perjuicio al informante (considerando 44 y art. 5.11). Y, en tal sentido, la Ley —art. 36.2— entiende por represalia cualesquiera actos u omisiones que 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.

En definitiva, la Directiva extiende la noción de persona denunciante más allá de las relaciones laborales, incluso entendidas en sentido amplio (con independencia de la naturaleza jurídica del vínculo), a otras indirectas. De este modo, si bien en algún momento esta figura pudo estar vinculada al estatuto del trabajador y de sus representantes sindicales, desde la Directiva 2019/1937 ya no es así. Asimismo, no es tampoco ya una cuestión propia del Derecho Laboral, sino del Derecho Público, en la medida en que la finalidad última no es tanto proteger a los trabajadores, como garantizar el interés público.

---

público». Y en el considerando 47 se declara: «Para la detección y prevención efectivas de infracciones del Derecho de la Unión es fundamental, en la medida de lo posible, que la información pertinente llegue rápidamente a quienes están más próximos a la fuente del problema y tienen más posibilidades de investigarlo y competencias para remediarlo. Así pues, por principio, debe animarse a los denunciantes a utilizar en primer lugar los canales de denuncia interna e informar a su empleador, si dichos canales están a su disposición». Es cierto que la Directiva condiciona este uso preferente de los canales internos a que puede «esperarse razonablemente que funcionen». Y el considerando 33 precisa: «Al mismo tiempo, el denunciante debe poder elegir el canal de denuncia más adecuado en función de las circunstancias particulares del caso». En todo caso, no se entiende la afirmación de que «los denunciantes se sienten más cómodos denunciando por canales internos», pues, más bien pueden sentir más desconfianza por tales canales en relación con los externos que brinda una entidad independiente de la organización afectada por la información. Así, si bien la Ley —art. 4.1— dispone que el Sistema interno de información es el cauce preferente para informar sobre las acciones u omisiones previstas en el art. 2, añade «siempre que se pueda tratar de manera efectiva la infracción y si el denunciante considera que no hay riesgo de represalia».

<sup>17</sup> «Los canales y procedimientos mencionados en el apartado 1 del presente artículo deberán permitir a los trabajadores de la entidad comunicar información sobre infracciones. También podrán permitir comunicar información sobre infracciones a otras personas, mencionadas en el art. 4, apartado 1, letras b), c) y d), y en el art. 4, apartado 2, que estén en contacto con la entidad en el contexto de sus actividades laborales» (art. 8.2 de la Directiva).

Más aún, la expresión «contexto laboral», o la más amplia de «contexto laboral o profesional», que emplea ocasionalmente la Ley, no son del todo adecuadas, pues no encajan con determinadas organizaciones (como ONGs que carecen de personal laboral y se nutren exclusivamente de voluntariado). Por ello, se considera que habría sido preferible hablar de *contexto organizativo*, expresión que incluye todo tipo de organizaciones sociales, ya sean del sector público, como del sector privado y tercer sector.

### 3. Colectivos de personas informantes

Como se ha señalado antes, la Directiva —art. 4.1— declara que se aplicará a los denunciantes que trabajen en el sector privado o público y que hayan obtenido información sobre infracciones en un contexto laboral, incluyendo, «*como mínimo*», una relación de colectivos que enumera. Por tanto, nada impide a las normas nacionales ampliar el ámbito de aplicación personal. Por su parte, la Ley —art. 3.1— declara que 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, comprendiendo en todo caso:

- a) «Las personas que tengan la condición de empleados públicos o trabajadores por cuenta ajena».

A este respecto, la Directiva se refiere a las personas que tengan la condición de trabajadores en el sentido del art. 45.1 TFUE, incluidos los funcionarios<sup>18</sup>.

En todo caso, conviene subrayar la importancia de incluir a los empleados públicos. Esto es así pues, de acuerdo con el TREBEP —art. 53.12—,

---

<sup>18</sup> Como señala la Directiva: «La protección, en primer lugar, debe aplicarse a la persona que tenga la condición de “trabajador” en el sentido del art. 45, apartado 1 TFUE, tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia, es decir, a la persona que lleva a cabo, durante un cierto tiempo, en favor de otra y bajo su dirección, determinadas prestaciones a cambio de una retribución. Por tanto, la protección debe concederse también a los trabajadores que se encuentran en relaciones laborales atípicas, incluidos los trabajadores a tiempo parcial y los trabajadores con contratos de duración determinada, así como a las personas con un contrato de trabajo o una relación laboral con una empresa de trabajo temporal, relaciones laborales precarias en las que las formas habituales de protección frente a un trato injusto resultan a menudo difíciles de aplicar. El concepto de “trabajador” también incluye a los funcionarios, a los empleados del servicio público, así como a cualquier otra persona que trabaje en el sector público» (considerando 38).

los empleados públicos, no solo están obligados a guardar secreto de las materias clasificadas (información excluida de la Directiva y de la Ley), sino también de «otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo», y, en consecuencia, el TREBEP tipifica como falta muy grave la «utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función» —art. 95.2.e)—<sup>19</sup>. De este modo, hasta la aprobación de la Ley 2/2023, los empleados públicos que denunciaban o revelaban públicamente información sobre incumplimientos legales (incluidos graves) en el seno de la Administración en la que prestaban servicios asumían el riesgo de verse expedientados por la comisión de una infracción disciplinaria grave o muy grave, según los casos, lo que ha causado un evidente efecto de inhibición. Por el contrario, con la aplicación de la Directiva y de la Ley, debe considerarse que los informantes no cometen ninguna infracción de revelación de información, así como tampoco incurren en responsabilidad de ningún otro tipo (como la deslealtad institucional) en relación con la información suministrada en la denuncia, siempre que las personas informantes —tal como se trata más abajo— tuvieran motivos razonables para creer en la veracidad de los hechos (art. 38.1 de la Ley)<sup>20</sup>.

Sin embargo, la expresión utilizada por la Ley de «empleado público», puede ser excesivamente estrecha, pues deja fuera a los altos cargos<sup>21</sup>. Como se ha señalado, la Directiva declara que el concepto de «trabajador» incluye «a cualquier otra persona que trabaje en el sector público» (considerando 38), y que la protección debe «amparar al conjunto de personas vinculadas a la organización» (considerando 37). De hecho, la noción misma de funcionario se viene entendiendo en un sentido amplio en el Derecho de la Unión<sup>22</sup>. En todo caso, aplicando por ana-

<sup>19</sup> Además, el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, tipifica como falta grave «No guardar el debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del cargo, cuando causen perjuicio a la Administración o se utilice en provecho propio» —art. 7.1. j)—.

<sup>20</sup> Así, Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante (art. 35.4).

<sup>21</sup> Un sector de la doctrina promueve la exclusión de los informantes políticos (*Political Whistleblowers*). *Vid.* E. BENÍTEZ DE PALMA, «La propuesta de Directiva europea de protección de los denunciantes: un avance importante con algunas matizaciones», *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, núm. 9 (2019), p. 6.

<sup>22</sup> P. ej., la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal, aclara que el término «funcionario nacional» incluirá a toda persona que tenga un cargo ejecutivo, administrativo o judicial a nivel nacional, regio-

logía la inclusión expresa de las «personas pertenecientes al órgano de administración, dirección o supervisión de una empresa», debe entenderse también incluidas las personas equivalentes en la Administración pública, como son los altos cargos, pudiéndose emplear la noción de alto cargo prevista en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a efectos de aplicación de las normas sobre Buen Gobierno (art. 25)<sup>23</sup>. Con todo, la protección del informante en estos casos deberá tener en cuenta sus circunstancias especiales, en particular el conflicto que surge entre la especial confianza que requiere, por lo general, el ejercicio de un alto cargo respecto a la autoridad que lo nombró y la prohibición de destitución prevista en las normas (art. 19 Directiva).

Igualmente, determinadas personas pueden participar en órganos administrativos o grupos de trabajo de las Administraciones públicas sin tener la condición de empleados públicos (caso, p. ej., de los comités de expertos en procedimientos de adjudicación de contratos públicos). La necesidad de proteger a estas personas es aún más evidente, pues al no estar integradas en la Administración pueden ser más propicias a no asumir las irregularidades de las que pueden ser testigos. Por ello, también en estos casos tales personas deberían poder acogerse a la protección del dispositivo legal. En tal sentido, recuérdese que el propio considerando 1 de la Directiva declara su finalidad proteger a «Las personas que trabajan para una organización pública o privada o están en contacto con ella en el contexto de sus actividades laborales». Y la definición misma de «información sobre infracciones» (art. 5.2 Directiva) está referida a la persona que trabaje o haya trabajado en la organización o en otra organización con la que el denunciante esté o haya estado en contacto con motivo de su trabajo».

*b) «Los autónomos».*

En este punto, la Directiva se refiere a las personas que tengan la condición de trabajadores no asalariados, en el sentido del art. 49 TFUE. En tal sentido, la Directiva expresa: «La protección debe extenderse también a otras categorías de personas físicas que, sin ser «trabajadores» en el sen-

---

nal o local. Toda persona que ocupe un cargo legislativo a escala nacional, regional o local se asimilará a un funcionario nacional (art. 5.4).

<sup>23</sup> La Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes de la XII Legislatura (2017) incluía expresamente a los altos cargos.

tido del art. 45, apartado 1 TFUE, puedan desempeñar un papel clave a la hora de denunciar infracciones del Derecho de la Unión y que puedan encontrarse en una situación de vulnerabilidad económica en el contexto de sus actividades laborales. Por ejemplo, en lo que respecta a la seguridad de los productos, los proveedores están mucho más cerca de la fuente de información sobre posibles prácticas abusivas e ilícitas de fabricación, importación o distribución de productos inseguros; y respecto de la ejecución de los fondos de la Unión, los consultores que prestan sus servicios se encuentran en una posición privilegiada para llamar la atención sobre las infracciones que presencien. Dichas categorías de personas, que incluyen a los trabajadores que prestan servicios por cuenta propia, los profesionales autónomos, los contratistas, subcontratistas y proveedores, suelen ser objeto de represalias, que pueden adoptar la forma, por ejemplo, de finalización anticipada o anulación de un contrato de servicios, una licencia o un permiso, de pérdidas de negocios o de ingresos, coacciones, intimidaciones o acoso, inclusión en listas negras o boicot a empresas o daño a su reputación (considerando 39).

- c) «Los accionistas, partícipes y personas pertenecientes al órgano de administración, dirección o supervisión de una empresa, incluidos los miembros no ejecutivos».

En tal sentido, la Directiva considera que los accionistas y quienes ocupan puestos directivos también pueden sufrir represalias, por ejemplo, en términos financieros o en forma de intimidación o acoso, inclusión en listas negras o daño a su reputación (considerando 39)<sup>24</sup>.

- d) «Cualquier persona que trabaje para o bajo la supervisión y la dirección de contratistas, subcontratistas y proveedores».

Véase lo indicado respecto a la letra b)<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Por eso no se entiende la afirmación de J. VIGURI CORDERO, «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*, núm. 17, extraordinario (2023), p. 293, según la cual la Ley no incluye al personal directivo o los miembros de los órganos de gobierno.

<sup>25</sup> En consecuencia, la Directiva declara: «Los procedimientos de denuncia interna deben permitir a entidades jurídicas del sector privado recibir e investigar con total confidencialidad denuncias de los trabajadores de la entidad y de sus filiales (en lo sucesivo, “grupo”), pero también, en la medida de lo posible, de cualquiera de los agentes y proveedores del grupo y de cualquier persona que acceda a la información a través de sus actividades laborales relacionadas con la entidad y el grupo» (considerando 55). Y la Directiva

También declara la Ley —art. 3.2— su aplicación a voluntarios, becarios, trabajadores en períodos de formación con independencia de que perciban o no una remuneración. Así, la Directiva —art. 4.1.c)— ordena su aplicación a los voluntarios y los trabajadores en prácticas que perciben o no una remuneración. Asimismo, la Directiva expresa: «Una protección eficiente de los denunciantes también implica la protección de otras categorías de personas que, aunque no dependan económicamente de sus actividades laborales, pueden, no obstante, sufrir represalias por denunciar infracciones. Las represalias contra voluntarios y trabajadores en prácticas que perciben o no una remuneración pueden consistir en prescindir de sus servicios, en dar referencias de trabajo negativas o en dañar de algún modo su reputación o sus perspectivas profesionales» (considerando 40)<sup>26</sup>.

Lo cierto es que en organizaciones del tercer sector de pequeño tamaño es frecuente que no existan trabajadores por cuenta de la organización, sino exclusivamente socios y voluntarios. La protección de los voluntarios puede ser esencial para aflorar fraudes (p. ej., en la gestión de subvenciones) y otros incumplimientos (p. ej., para con los derechos de los usuarios de servicios socio-asistenciales). Ahora bien, en este contexto, la noción de voluntario debe entenderse de modo amplio, sin restringirla a aquellos que cuentan con un compromiso formal y escrito con la organización a la que prestan servicios<sup>27</sup>.

---

añade que «Es esencial que esa información sea clara y fácilmente accesible incluso, en la mayor medida posible, para personas que no sean los trabajadores que estén en contacto con la entidad debido a sus actividades laborales, tales como prestadores de servicios, distribuidores, proveedores y socios comerciales» (considerando 59).

<sup>26</sup> Ya el Informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo sobre las medidas legítimas para la protección de los denunciantes de irregularidades que, en aras del interés público, revelan información confidencial sobre empresas y organismos públicos [2016/2224 (INI)], consideró que las personas al margen de las relaciones laborales tradicionales entre empleador y trabajador, como consultores, contratistas, trabajadores en prácticas, voluntarios, estudiantes que trabajan, trabajadores temporales, antiguos empleados y ciudadanos, también deberían tener acceso a canales de comunicación y disfrutar de una protección adecuada cuando revelen información sobre un acto ilegal, indebido o contrario al interés general (apartado 15). Y, en este sentido, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo de 2018 «Reforzar la protección de los denunciantes en la UE», anticipó que la protección se ampliará a todas las personas que estén en riesgo de sufrir represalias relacionadas con el trabajo si denuncian, incluidos los empleados, trabajadores autónomos, trabajadores independientes, contratistas y proveedores, así como voluntarios y aprendices no remunerados.

<sup>27</sup> Debe recordarse que la Ley 45/2015, de 14 de octubre, del Voluntariado, establece que la relación entre el voluntario y la entidad de voluntariado se establecerá siempre a través de la suscripción de un acuerdo (escrito) de incorporación que constituye el instrumento principal de su definición y regulación (art. 12.1). Por el contrario, entiendo que debe preva-

#### 4. Ámbito temporal de la relación y otras circunstancias relativas al informante

La Ley —art. 3.2— añade que también 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, 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 (art. 4.3 de la Directiva). Y, en tal sentido, la Directiva declara que debe concederse también protección a las personas cuya relación laboral haya terminado y a los aspirantes a un empleo o a personas que buscan prestar servicios en una organización que obtengan información sobre infracciones durante el proceso de contratación u otra fase de negociación precontractual y puedan sufrir represalias, por ejemplo, en forma de referencias de trabajo negativas, inclusión en listas negras o boicot a su actividad empresarial» (considerando 39). Así, debe recordarse que la Directiva —art. 5.2— define «información sobre infracciones» como «la información, [...], sobre infracciones reales o potenciales, que se hayan producido o que muy probablemente puedan producirse en la organización en la que trabaje o haya trabajado el denunciante o en otra organización con la que el denunciante esté o haya estado en contacto con motivo de su trabajo»<sup>28</sup>.

De otro lado, al margen de que en nuestro ordenamiento existe un deber legal universal de denunciar la perpetración de cualquier delito público ante las autoridades judiciales, fiscales o policiales (arts. 259 y 262 Ley de Enjuiciamiento Criminal), se ha cuestionado si es correcto que las personas sujetas al deber de denunciar incumplimientos legales, por razón de su cargo o función, puedan acogerse a la protección que brinda el dispositivo legal. Así, p. ej., en relación con los altos cargos, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Transparencia, acceso a la información pública y Buen

---

lecer la noción funcional del art. 8.1: «Tendrán la condición de voluntarios las personas físicas que decidan libre y voluntariamente dedicar, todo o parte de su tiempo, a la realización de las actividades definidas en el art. 3.2».

<sup>28</sup> Además, la Directiva declara que «Los procedimientos de denuncia interna deben permitir a entidades jurídicas del sector privado recibir e investigar con total confidencialidad denuncias de los trabajadores de la entidad y de sus filiales (en lo sucesivo, “grupo”), pero también, en la medida de lo posible, de cualquiera de los agentes y proveedores del grupo y de cualquier persona que acceda a la información a través de sus actividades laborales relacionadas con la entidad y el grupo» (considerando 55).

Gobierno, establece la obligación de poner en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual tengan conocimiento [art. 26.2.b).3.<sup>o</sup>]<sup>29</sup>. En mi opinión, este tipo de deberes legales no constituye, ni en la Directiva ni en la Ley 2/2023, causa de exclusión del ámbito de aplicación del dispositivo de protección a los informantes, siendo perfectamente compatible con el mismo<sup>30</sup>.

De otro lado, ni la Directiva ni la Ley 2/2023 excluyen de la protección la circunstancia de que el propio informante haya podido participar, activa o pasivamente, en la ilegalidad en cuestión. De hecho, la Ley 2/2023 —art. 40.1— prevé supuestos de exención y atenuación de la responsabilidad, según los casos, 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<sup>31</sup>.

Finalmente, la Directiva (considerando 30) declara que «no debe aplicarse en casos en los que personas que, habiendo prestado su consentimiento informado, hayan sido identificadas como informantes o registradas como tales en bases de datos gestionadas por autoridades designadas a nivel nacional, como las autoridades aduaneras, y que informen sobre infracciones ante las autoridades responsables de aplicar el Derecho a cambio de una *compensación* o *recompensa*. Dicha información se comunica de conformidad con procedimientos específicos que tienen como objetivo garantizar el anonimato de esas personas para proteger su inte-

<sup>29</sup> De forma más amplia, la Ley 14/2008, de la Oficina Antifraude de Cataluña —art. 16— ordena; «3. Cualquier persona *puede* dirigirse a la Oficina Antifraude para comunicar presuntos actos de corrupción, prácticas fraudulentas o conductas ilegales que afecten a los intereses generales o a la gestión de los fondos público. 4. Las autoridades y los directores o responsables de oficinas públicas, organismos públicos y, en general, todos los que cumplen funciones públicas o llevan a cabo su trabajo en entidades u organismos públicos *deben* comunicar inmediatamente a la Oficina Antifraude los hechos que detecten y puedan ser considerados constitutivos de corrupción o conductas fraudulentas o ilegales contrarios a los intereses generales, sin perjuicio de las demás obligaciones de notificación que establece la legislación procesal penal».

<sup>30</sup> Como señala M. PARAJÓ CALVO, «Análisis del proyecto de ley reguladora de la protección de las personas que informen...», *op. cit.*, p. 46, la regulación de este deber de denuncia no ha tenido fuerza vinculante, probablemente porque no se regula ninguna medida que fomente su aplicación ni ninguna consecuencia que disuada de su incumplimiento. Lo cierto es que, en mi opinión, más ha pesado el omnipresente deber de confidencialidad.

<sup>31</sup> Así, A. GARRIDO JUNCAL, «La protección del denunciante: regulación autonómica...», *op. cit.*, p. 132, ya señaló que nada habría que objetar si se estableciera alguna singularidad para los casos en que el denunciante se identificara con uno de los responsables de la actuación ilícita que se revela, es decir, si el estatuto del denunciante debería modularse atendiendo a las circunstancias de cada supuesto, tal como finalmente ha efectuado la Ley 2/2023.

gridad física, y que son distintos de los canales de denuncia que establece la presente Directiva»<sup>32</sup>. Por tanto, se trata de una exclusión por razón de la especialidad.

## 5. La cuestionable exclusión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Aun cuando la Ley —art. 3.1.a)— incluye expresamente a los empleados públicos, al tratar el ámbito material excluye de su aplicación a un colectivo relevante de los empleados públicos, como son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En concreto, la Ley 2/2023 (art. 2.4) establece lo siguiente: «La protección prevista en esta ley no será de aplicación a las informaciones que afecten a la información clasificada. Tampoco afectará a las obligaciones que resultan de la protección del secreto profesional de los profesionales de la medicina y de la abogacía, *del deber de confidencialidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ámbito de sus actuaciones*, así como del secreto de las deliberaciones judiciales».

Ciertamente, la Directiva 2019/1937 (art. 3.3) precisa que «no afectará a la aplicación del Derecho de la Unión o nacional relativo a: la protección de información clasificada; la protección del secreto profesional de los médicos y abogados; el secreto de las deliberaciones judiciales; las normas de enjuiciamiento criminal». Y sobre el carácter tasado de estas exclusiones se expresa en términos inequívocos la propia Directiva en su considerando 27: «Los miembros de *otras profesiones* que no sean los abogados y los prestadores de asistencia sanitaria han de poder acogerse a protección al amparo de la presente Directiva cuando comunican información protegida por las normas profesionales aplicables, siempre que la comunicación de dicha información sea necesaria a los efectos de revelar una infracción que entre dentro del ámbito de aplicación de la presente Directiva».

Como puede comprobarse, la Ley recoge las exclusiones previstas en la Directiva, pero además añade que «Tampoco afectará a las obligaciones que resultan [...], del deber de confidencialidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ámbito de sus actuaciones». Debe significarse que el proyecto de Ley se refería a las «Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado». Fue en la tramitación parlamentaria (a partir de una enmien-

<sup>32</sup> Debe señalarse que, a diferencia de la ley española, en Francia se establece expresamente que el informante lo es sin contrapartida financiera directa (Loi n.º 2022-401 du 21 mars 2022).

da del Grupo Parlamentario Vasco) que se sustituyó esta expresión por la más amplia de «Fuerzas y Cuerpos de Seguridad», que incluye a las policías autonómicas y locales. Es decir, lejos de restringirse esta exclusión, se amplió en la tramitación parlamentaria.

Es evidente que, si el deber de confidencialidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad afecta a materias clasificadas o al secreto del sumario, en tales casos la exclusión de la aplicación del régimen legal estará cubierta por la propia Directiva. El problema está, por tanto, en la exclusión del deber de confidencialidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuando ni afecta a materias clasificadas ni al secreto del sumario. Como ya hizo notar el Consejo de Estado, en su dictamen núm. 1361/2022, esta exclusión va más allá de lo permitido en la Directiva 2019/1937.

Por ello, al tratarse de una exclusión no prevista en la Directiva, debe entenderse que no es aplicable a las infracciones del Derecho de la Unión cubiertas por la Directiva, sino exclusivamente a las infracciones adicionales del Derecho nacional. Es decir, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deben poder acogerse al dispositivo legal, al menos, para la comunicación de infracciones del Derecho de la Unión (p. ej., en materia de contratación), en cuyo caso debe recordarse que la Directiva (art. 21, apartados 2 y 7) ordena que no se considerará que las personas que comuniquen información sobre infracciones o que hagan una revelación pública de conformidad con la presente Directiva hayan infringido ninguna restricción de revelación de información, y estas no incurrirán en responsabilidad de ningún tipo en relación con dicha denuncia o revelación pública.

Ahora bien, lo cierto es que la Ley 2/2023 no diferencia los dos ámbitos de aplicación indicados (el obligado por la Directiva y el adicional ordenado por el legislador interno), por lo que cabe pensar que este apartado de la Ley no es conforme con la Directiva 2019/1937, al establecer una exclusión indiferenciada, en bloque, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de todo el dispositivo de comunicación de informaciones y de protección de los informantes. Y ello sin perjuicio de que cabe defender que la Directiva es de aplicación directa y prevalece sobre lo dispuesto por la ley interna, es decir, que las personas que forman parte de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tienen derecho, a pesar de los términos de la Ley 2/2023, a utilizar el dispositivo legal para comunicar las infracciones del Derecho de la Unión Europea.

Pero incluso en el ámbito adicional ordenado por la Ley 2/2023 la exclusión de plano de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es seriamente

te cuestionable<sup>33</sup>. Es precisamente en el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad donde se producen con mayor frecuencia los casos de empleados públicos sancionados disciplinariamente por hacer revelación pública de irregularidades en el seno de la Administración, reprochándose el incumplimiento del deber de confidencialidad y, en ocasiones, de lealtad a la institución. Además, debe recordarse que, de acuerdo con la Ley de Enjuiciamiento Criminal (art. 262), los empleados públicos que tuvieren noticia de algún delito público están obligados a denunciarlo inmediatamente, por lo que se sitúa a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ante una difícil tesitura: están obligados a denunciar, pero si lo hacen, podrán ser sancionados por incumplimiento de los indicados deberes.

Sin embargo, debe señalarse que ya en el Memorando Explicativo de la Recomendación del Consejo de Europa sobre la Protección de los Denunciantes (2014, párrafos 46 y 47) se reconoce que, si bien puede haber razones legítimas para que los Estados partes deseen aplicar un conjunto de restricciones a la información sobre la seguridad nacional, estas restricciones tienen que basarse en el contenido de la propia información y no en las categorías de las personas informantes (tales como oficiales de policía o personal militar, por ejemplo), todo lo cual es contradictorio con la exclusión del deber de confidencialidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad<sup>34</sup>.

Más aún, GRECO recomendó a España que se lleve a cabo una revisión completa de los procedimientos vigentes de denuncia de irregularidades en la Policía y la Guardia Civil, con el objetivo principal de reforzar la protección de la verdadera identidad de los denunciantes y de centrarse en el contenido de la información facilitada<sup>35</sup>.

En definitiva, precisamente por la acusada opacidad del sector de la Seguridad Pública, sujeto a una férrea disciplina jerárquica, es imprescindible

<sup>33</sup> Así, en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley, la enmienda núm. 44, presentada por Josep Pages i Massó (Grupo Parlamentario Plural), propuso suprimir esta exclusión, pues no está contemplada en el art. 3 de la Directiva (Considerando 27 Directiva) y su inclusión equivaldría a una regresión en la protección que esta pretende, expresamente prohibida (art. 25). En el mismo sentido se expresaron las enmiendas núm. 66 del Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, y núm. 94 del Grupo Parlamentario Republicano.

<sup>34</sup> Memorando Explicativo de la Recomendación del Consejo de Europa sobre la Protección de los Denunciantes (2014), párrafos 46 y 47.

<sup>35</sup> Informe de cumplimiento, adoptado por GRECO en su 88.<sup>a</sup> reunión plenaria (Estrasburgo, 20-22 de septiembre de 2021).

ble que las personas que integran las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad puedan hacer aflorar, desde dentro, los graves incumplimientos legales y casos de corrupción, para lo cual deben poder acogerse al dispositivo de comunicación de las informaciones y de protección ordenado en la Ley. Se trata, sin hipérbole, de una cuestión fundamental para el sistema democrático.

## 6. La extensión de los informantes más allá del contexto laboral

Como se ha señalado, con la noción de «contexto laboral» la Directiva y, más claramente la noción de contexto «laboral y profesional» de la Ley, supone la superación de los planteamientos primigenios de una norma orientada exclusivamente a proteger a los trabajadores de las posibles represalias del empleador. Se trata, sin duda, de un ámbito de aplicación considerablemente amplio, pero no es en modo alguno universal. Como se indicó en la tramitación del anteproyecto, la Ley parece no proteger a las víctimas o testigos de una infracción normativa que sean terceros ajenos a la organización<sup>36</sup>, así como otras personas que puedan tener una especial relación con la organización (p. ej., los estudiantes respecto a la Universidad). Todo esto supone una clara diferenciación entre la figura del informante y la clásica del denunciante, quien puede ser «cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal» (art. 62.1 LPAC)<sup>37</sup>.

Ahora bien, dejando de lado la posibilidad de formular comunicaciones anónimas, que obviamente pueden ser formuladas por cualquiera<sup>38</sup>, cabe preguntarse si es viable que un sistema interno de información filtre

<sup>36</sup> Así, Asociación Catalana de Compliance, MAIN, p. 90. De otra opinión, I. SÁEZ HIDALGO, «El ámbito objetivo de aplicación de la Ley 2/2023: ¿Qué comunicaciones pueden justificar el derecho a protección frente a represalias?», *Diario La Ley*, núm. 10.274 (2023), p. 3, considera que las personas que alertan sobre esas irregularidades en ese concreto ámbito son las que corren el riesgo de sufrir represalias laborales por su posición de vulnerabilidad económica frente a la persona de la que dependen *de facto* a efectos laborales: «Cuando no existe tal desequilibrio de poder relacionado con el trabajo, por ejemplo, en el caso de demandantes ordinarios o testigos, no es necesaria la protección frente a represalias».

<sup>37</sup> Tal como ha puesto de relieve E. JIMÉNEZ FRANCO, «Prospectiva administrativa y la futura ley de protección de los informantes», en Z. SÁNCHEZ SÁNCHEZ (dir.), *Regulación con prospectiva de Futuro y de consenso*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022, p. 225.

<sup>38</sup> Como indica J. SIERRA RODRÍGUEZ, «Los sistemas internos de información en la Ley 2/2023 de protección de personas informantes: un análisis jurídico ante su inmediata exigibilidad», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 24 (2023), p. 79, es conveniente tener muy clara la diferencia entre confidencialidad y anonimato: «Mientras la primera está relacionada con la custodia y la reserva de la identidad de una persona que, en algún momento, se ha dado a conocer o ha consignado sus datos; la

al amplio y difuso círculo de personas a las que la Directiva y la Ley permite acogerse al dispositivo de protección, cuando puede tratarse de personas con una vinculación ya concluida o con una relación marcadamente indirecta (p. ej., trabajadores temporales de una subcontrata) o simplemente episódica (p. ej., unas prácticas o una acción voluntaria puntual), sin que la Directiva ni la Ley exijan en modo alguno que el informante justifique su relación o vinculación con la organización para el uso del canal interno<sup>39</sup>.

Por su parte, respecto a la utilización de los canales externos, la Ley 2/2023 es como mínimo confusa, pues si bien, como la Directiva —art. 10—, como la Ley 2/2023 reconoce a toda persona física el derecho a utilizar los canales externos, «ya sea directamente o previa comunicación a través del correspondiente canal interno» —art. 16.1—, el preámbulo de la Ley refiere el canal externo ante el que podrá informar «las personas físicas a las que se refiere el art. 3 de la Ley». Ahora bien, cuando la Ley 2/2023 —art. 18.1— regula el trámite de admisión de la información ante la Autoridad Independiente de Protección del Informante, obliga a la comprobación de que los hechos o conductas comunicados se encuentran dentro del ámbito de aplicación recogido en la Ley 2/2023 —art. 2—, y autoriza la inadmisión de la comunicación de una serie de supuestos (exhaustivos) referidos al contenido de la información, entre ellos cuando la información no se refiera al ámbito material de la Ley, pero no contempla como supuesto de inadmisión las circunstancias personales referidas al informante. Y lo cierto es que si ya puede ser muy difícil al responsable del canal interno determinar si el informante puede encuadrarse en el círculo de personas que mantienen o han mantenido en el pasado una relación en el contexto laboral o profesional de la organización, tal circunstancia será sencillamente imposible que pueda constar a la autoridad responsable del canal externo<sup>40</sup>.

---

segunda, conlleva que no haya datos identificativos de ningún tipo y que ni siquiera se pueda determinar su identidad, lo contrario impediría hablar de la garantía de anonimato».

<sup>39</sup> Como señala SIERRA RODRÍGUEZ en *ibid.*, p. 79, el canal interno, siempre que esté bien diseñado, deberá ser accesible desde fuera de la organización, dado que los ex trabajadores, candidatos a puestos de trabajo u otras figuras recogidas expresamente en la Ley como informadores, no tienen por qué tener acceso a los sistemas informáticos o espacios físicos de la empresa u organización, lo que obliga a que sean accesibles desde fuera y sin restricciones.

<sup>40</sup> De nuevo, destaca SIERRA RODRÍGUEZ en *ibid.*, p. 79, que, dada la amplia variedad de circunstancias y perfiles que se contemplan en torno a la figura del informante, tampoco sería fácil de delimitar, *a priori*, si una información se ha obtenido en un contexto profesional o no, salvo que el alertador haya dejado patente que es ajeno a este supuesto. Así, este autor defiende que las alertas de cualquier persona se podrán canalizar por el canal exter-

Todavía más, la Ley 2/2023 —art. 28.1— no establece condicionante subjetivo alguno para que una persona que haga una revelación pública pueda acogerse a la protección prevista en la misma.

Ciertamente, las medidas de protección y de apoyo parecen pensadas para el círculo de personas del art. 3, y así lo ordena expresamente la Directiva —arts. 19, 20.1 y 21.1—. Además, la Ley —art. 63.1.b)— tipifica como infracción muy grave la adopción de cualquier represalia derivada de la comunicación adoptada frente a los sujetos previstos en el art. 3 de la Ley. Con todo, cabe defender que, al menos, se apliquen las garantías de confidencialidad respecto a la identidad del informante, aun cuando este no se comprenda en el elenco del art. 3.

En el fondo, la cuestión es si aún tiene sentido mantener la figura del informante dentro del ámbito del llamado contexto laboral, por muy amplio que se considere. Así, p. ej., en centros institucionales (como los de servicios socio-sanitarios) los usuarios pueden acceder a información sobre infracciones graves, ya sean ellos la víctimas directas o testigos (p. ej., en caso de maltrato), pero pueden temer sufrir represalias, de modo que también debería poder beneficiarse la protección contra las mismas, aun cuando no accedan a dicha información en calidad de profesionales, sino de usuarios<sup>41</sup>. Pero también se dan otras circunstancias de profesionales que, sin vinculación laboral directa o indirecta con la organización, acceden a información sobre la misma en el desempeño de sus funciones y para preservar sus funciones es prioritario salvaguardar su identidad<sup>42</sup>.

Lo cierto es que no debería importar tanto quién formule la denuncia o revelación, ni qué relación directa o indirecta tiene o ha tenido con la organización en el seno de la cual ha tenido, tiene o tendrá lugar la lesión para el interés público: lo que realmente importa es sacar a la luz tales situacio-

---

no y que se les dará seguimiento en las mismas condiciones, porque no existe una causa de inadmisión expresa, aunque esa persona pueda quedar excluida de las protecciones en caso de pretender su acceso a ellas.

<sup>41</sup> En un caso reciente, una usuaria de una residencia privada para personas mayores vio represaliadas sus denuncias con la rescisión del contrato de residencia. *El País*, 14 de febrero de 2023. Igualmente, cabe cuestionarse si tiene sentido en el caso de las Universidades públicas dejar fuera del canal interno al colectivo de los estudiantes. En esta línea se pronuncia SIERRA RODRÍGUEZ, «Los sistemas internos de información...», *op. cit.*, p. 78, quien señala que la opción de abrir los canales de denuncia a cualquier persona, y singularmente los externos, permitiría obtener mucha más información valiosa, aunque ello conllevara una mayor carga de trabajo para cribar la que tuviese verosimilitud.

<sup>42</sup> En la consulta pública, una funcionaria de una Diputación puso de manifiesto la delicada posición de estos funcionarios en relación con las tareas de asistencia técnica a los Ayuntamientos. MAIN, p. 99.

nes, y ello sin perjuicio de que el alcance de la protección del informante será necesariamente diverso según los casos<sup>43</sup>. Y no se debe olvidar que, en la actualidad, una organización de tamaño medio tiene a su disposición múltiples formas para dañar la reputación de una persona, aun cuando no trabaje para ella, ni directa ni indirectamente. Pero, en cualquier caso, y con independencia de la posibilidad de sufrir represalias y el alcance de la protección que sea preciso brindar en cada caso, puede ser necesario simplemente, como se ha indicado, acogerse al régimen de garantía de confidencialidad de la identidad del informante.

Así, Jiménez Franco entiende que se debería ampliar la condición de informante a cualquier persona que pueda facilitar información veraz, y que tenga la necesidad moral de colaborar en el descubrimiento de conductas perjudiciales para el interés general<sup>44</sup>. Asimismo, en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley se propuso extender la noción de informante a cualquier persona que se enfrenta a un riesgo de represalias por alertar sobre abusos<sup>45</sup>. Y este es el criterio seguido por algunas leyes autonómicas, tanto generales<sup>46</sup>,

<sup>43</sup> I. CHALOUAT, C. CARRIÓN-CRESPO y M. LICATA, «Legislación y práctica en materia de protección de denunciantes en el sector público y en el sector de servicios financieros», Work Paper 328, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2019, p. 7. Así, M. Á. SENDÍN GARCÍA, «Régimen jurídico de la denuncia, indefensión del denunciante e interpretación del derecho por la Administración pública», *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)* núm. 57 (2019), p. 342, defiende «la necesidad de una acción pública que permita al ciudadano lograr un cumplimiento que no debe estar obligado a lograr por sus medios privados, porque se ha erigido por la autoridad de la ley en una cuestión de interés público, decisión que comporta implícitamente la conversión en un quehacer público que se logre su cumplimiento».

<sup>44</sup> Así, E. JIMÉNEZ FRANCO, «Prospectiva administrativa y la futura ley...», *op. cit.*, p. 228, señala que, de acuerdo con la proactividad administrativa, debemos imaginar diversos escenarios, por ejemplo, el de un militante de un partido político que por deber cívico desea dar cuenta de las malas prácticas existentes; o bien algún afectado por el ilícito; un investigador, un activista o a través de una relación afectiva o personal. Ya D. AMOEDO BARREIRO, «Elementos esenciales para un sistema de protección de denunciantes», *Revista International de Transparencia*, núm. 4 (2017), p. 4, defendió la extensión de la noción de denunciante a cualquier particular que estando fuera de la relación habitual empleado-empleador denuncie irregularidades o abusos contrarios al interés general. Igualmente, la Oficina Antifraude de Cataluña, durante la consulta pública, opinó que la ley especial debería extender la protección al resto de ciudadanos que, al margen de relación profesional alguna, reporten informaciones incluidas en el ámbito de protección. MAIN, p. 112.

<sup>45</sup> Enmienda núm. 95 del Grupo Parlamentario Republicano, en cuya motivación se indica que, en al menos un 15 por 100 de los casos de informantes, no hay ninguna relación laboral, por lo que cualquier persona debería disfrutar de protección. Ejemplos: civiles con autoridades, minorías con mayorías, menores con adultos.

<sup>46</sup> Así, la Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears, dispone que la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción garantizará que *cualquier persona* pueda dirigirse a ella para

como sectoriales<sup>47</sup>. Todo lo cual es permitido por la Directiva (art. 4.1), la cual se limita a delimitar un ámbito de aplicación personal «mínimo».

### III. OTRAS PERSONAS CON DERECHO A PROTECCIÓN

Siguiendo de nuevo a la Directiva —art. 4.4—, la Ley 2/2023 —art. 3.3 y 4— declara que las medidas de protección (y apoyo) del informante previstas en el título VII también se aplicarán, en su caso, a:

- a) «Los representantes legales de las personas trabajadoras en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento y apoyo al informante». Así, la Directiva considera que, sin perjuicio de la protección de la que gozan los representantes sindicales o los representantes de los trabajadores en su condición de tales en virtud de otras normas de la Unión y nacionales, deben gozar de la protección prevista en la presente Directiva tanto si denuncian infracciones en su calidad de trabajadores (lo cual es obvio) como si han prestado asesoramiento y apoyo al denunciante (considerando 41)<sup>48</sup>.
- b) «Las personas físicas que, en el marco de la organización en la que preste servicios el informante, asistan al mismo en el proceso». Se trata de la figura que la Directiva denomina «facilitador»,

---

comunicar presuntos actos de corrupción, prácticas fraudulentas o conductas ilegales que afecten a los intereses generales o la gestión de los fondos públicos (art. 14.3).

<sup>47</sup> Así, la Ley 6/2023, de 30 de marzo, de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid, tras establecer que cualquier persona podrá denunciar las infracciones a lo establecido en esta Ley, añade: «La figura del denunciante, prevista en el apartado 1, estará amparada por la Ley estatal que transponga 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» (art. 11.3).

<sup>48</sup> Como señalaba la Propuesta de Directiva de la Comisión, COM (2018) 218 final, «Los interlocutores sociales tienen un papel esencial y polifacético que desempeñar en la aplicación de las normas sobre protección de los denunciantes. La independencia de los representantes de los trabajadores es esencial para fomentar las denuncias de infracciones como un mecanismo de buena gobernanza. El diálogo social puede garantizar una información eficaz y se han establecido medidas de protección teniendo en cuenta la realidad de los puestos de trabajo en Europa, así como las necesidades de los trabajadores y de las empresas. Los trabajadores y sus sindicatos deben ser plenamente consultados sobre los procedimientos internos previstos para facilitar la denuncia de infracciones; estos procedimientos también pueden ser negociados en el marco de los convenios colectivos. Por otra parte, los sindicatos pueden actuar como destinatarios de las informaciones o revelaciones de los denunciantes y cumplir un papel clave con vistas a facilitar asesoramiento y apoyo a los (potenciales) denunciantes».

y que define como una persona física que asiste a un denunciante en el proceso de denuncia en un contexto laboral, y cuya asistencia debe ser confidencial —art. 5.8—. Por tanto, ni la Directiva ni la Ley española incluyen como facilitadores a personas y organizaciones externas (tales como ONGs, periodistas, sindicalistas ajenos a la entidad, plataformas ciudadanas, abogados o medios de comunicación, entre otros) y que, en la práctica, asesoran y asisten a la persona informante a revelar o hacer pública la información<sup>49</sup>. Por el contrario, debe señalarse que otros Estados, en virtud de la cláusula de trato más favorable, incluyen a las personas jurídicas sin ánimo de lucro en la noción de facilitador<sup>50</sup>.

- c) La Directiva —art. 4.4. b)— se refiere a «terceros que estén relacionados con el denunciante *y que puedan sufrir represalias en un contexto laboral*, como compañeros de trabajo o familiares del denunciante». Así, la Directiva declara: «Debe facilitarse protección frente a medidas de represalia tomadas no solo directamente contra el propio denunciante, sino también aquellas que puedan tomarse indirectamente, incluso contra facilitadores, compañeros de trabajo o familiares del denunciante *que también mantengan una relación laboral con el empresario*, o los clientes o destinatarios de los servicios del denunciante (considerando 41). Por su parte, la Ley se refiere de forma más amplia a: «Las personas físicas que estén relacionadas con el informante *y que puedan sufrir represalias, como compañeros de trabajo o familiares del informante*». De

<sup>49</sup> Tal como señaló la enmienda núm. 96 del Grupo Parlamentario Republicano. En cambio, la Proposición de Ley de protección integral de los alertadores, presentada por Joan Baldoví Roda y 15 Diputados (BOCG, Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie B, 20 de diciembre de 2019, núm. 27-1) se refería al facilitador como «*cualquier persona física o jurídica que contribuye, facilita o ayuda al alertador a revelar o hacer pública la información constitutiva de una alerta, incluyendo, pero sin limitarse a los siguientes: organizaciones de la sociedad civil, asociaciones y órganos profesionales, sindicatos, periodistas, organizaciones de periodistas y abogados*».

<sup>50</sup> Es el caso de la ley francesa: «*ou toute personne morale de droit privé à but non lucratif qui aide un lanceur*» (Loi núm. 2022-401 du 21 mars 2022). En la tramitación parlamentaria del proyecto de ley, la enmienda núm. 67 del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, propuso extender la protección a las organizaciones o personas que hayan apoyado o apoyen al informante en el ámbito de la denuncia. Y la enmienda núm. 248 de Íñigo Errejón Galván y Joan Baldoví Roda (Grupo Parlamentario Plural) señaló que las organizaciones de la sociedad civil y sus miembros, que colaboran con los denunciantes y alertadores de corrupción, pueden ser objeto de otro tipo de represalias, como, por ejemplo, la privación de subvenciones o ayudas públicas o de contratos públicos.

este modo, y a diferencia de la Directiva, la Ley no exige que estas personas relacionadas con el informante mantengan una relación laboral con el empresario (considerando 41) o puedan sufrir represalias en un contexto laboral<sup>51</sup>. De este modo, ahora sí, la ley estatal ha optado por brindar una protección más amplia que la exigida por la Directiva.

- d) La Directiva —art. 4.4.c)— contempla a «las entidades jurídicas que sean propiedad del denunciante, para las que trabaje o con las que mantenga cualquier otro tipo de relación en un contexto laboral». Como señala la Directiva, las represalias indirectas incluyen asimismo acciones tomadas contra la entidad jurídica de la que el denunciante sea propietario, para la que trabaje o con la que esté relacionado de otra forma en un contexto laboral, «como la denegación de prestación de servicios, la inclusión en listas negras o el boicot a su actividad empresarial» (considerando 41). Importa subrayar que en este caso la Directiva incluye expresamente a las personas jurídicas, lo cual es estrictamente necesario para alcanzar su finalidad tuitiva.

Por su parte, la Ley —art. 3.4.c)— se refiere a «Las 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». Así puede señalarse que la Ley amplía la protección dispensada por la Directiva al extender el concepto de entidad jurídica *propiedad* del informante a la *ostentación de una participación significativa* por parte del informante en la entidad jurídica<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> En su informe al anteproyecto de ley, el CGPJ consideró que la referencia al contexto laboral «puede resultar innecesaria en relación con los compañeros de trabajo, pero no en relación con los familiares, resultando conveniente, dado el objetivo y ámbito material de aplicación del APL que la protección a los familiares esté vinculada a las represalias laborales, pues su establecimiento con carácter general parece desvirtuar el contexto jurídico de la norma» (apartado 95).

<sup>52</sup> En su informe al anteproyecto de ley, el CGPJ valoró positivamente esta extensión, «pues responde adecuadamente a la capacidad de las organizaciones para tomar represalias más allá de las personas que se encuentran bajo su organización, tal y como expone la Directiva» (apartado 94).

En definitiva, la Ley mejora las exigencias de la Directiva relativas a las personas y entidades vinculadas como con el informante, pero no así en relación con los facilitadores.

## IV. PERSONAS AFECTADAS Y OBLIGADAS

### 1. Sector privado

#### 1.1. *Parámetros cuantitativos*

La Directiva define a la «persona afectada» como la persona física o jurídica a la que se haga referencia en la denuncia o revelación pública como la persona a la que se atribuye la infracción o con la que se asocia la infracción —art. 9.10—<sup>53</sup>. Asimismo, como se indicó antes, el «contexto laboral» al que se vincula la denuncia puede tener lugar tanto en el sector público como privado —art. 5.9—, incluido naturalmente el llamado tercer sector<sup>54</sup>. Otra cosa será el alcance de la obligación de disponer de un canal interno, pues al referir la Ley este deber exclusivamente al número de trabajadores —como se verá— será difícil que involucre a las entidades del tercer sector y ello a pesar de que —como nos consta— tanto la Directiva como la Ley protegen expresamente a las personas voluntarias. Por tanto, no hay límite para la consideración de persona afectada. Y si bien la Directiva y la Ley centran su atención en las personas informantes y demás con derecho de protección, también establece diversos derechos en favor de las personas afectadas —arts. 9.2. f) y h), 19.2 y 3, 24.3, 33, 39, entre otros—.

Cuestión distinta es el alcance de la obligación de establecimiento del sistema interno de información, en el que se integra el canal interno, de acuerdo con la Ley. Así, en relación con el sector privado, la Directiva (art. 8.3) ordena, con carácter general, la obligación de establecer canales de denuncia interna respecto a las entidades jurídicas del sector privado

<sup>53</sup> De acuerdo con el considerando 48 de la Directiva, «En el caso de entidades jurídicas del sector privado, la obligación de establecer canales de denuncia interna debe guardar proporción con su tamaño y el nivel de riesgo que sus actividades suponen para el interés público. Las empresas con 50 o más trabajadores deben estar sujetas a la obligación de establecer canales de denuncia interna, con independencia de la naturaleza de sus actividades, sobre la base de su deber de recaudar el IVA».

<sup>54</sup> Por ello no se comparte la afirmación de J. VIGURI CORDERO, «Los retos de la protección de las personas informantes...», *op. cit.*, p. 292, según el cual la Ley deja fuera a las entidades del tercer sector.

que tengan cincuenta o más trabajadores. De este modo, con carácter general y en virtud de un elemental principio de proporcionalidad, la Directiva exime de este deber a las microempresas. Por su parte, la Ley 2/2013 —art. 10.1.a)— se refiere a las «personas físicas o jurídicas del sector privado que tengan contratados cincuenta o más trabajadores». Por tanto, la Ley extiende la obligación a las personas físicas<sup>55</sup>. Todo ello en el bien entendido que, en el caso de entidades jurídicas del sector privado que no prevean canales de denuncia interna, los denunciantes deben poder informar externamente a las autoridades competentes y dichos denunciantes deben gozar de la protección frente a represalias que contempla la Directiva (considerando 51)<sup>56</sup>.

Con todo, esta regla general presenta varias modulaciones. En primer lugar, la Directiva declaró que la exención de las pequeñas empresas y las microempresas de la obligación de establecer canales de denuncia interna no debe aplicarse a las empresas privadas que estén obligadas a establecerlos en virtud de los actos de la Unión a que se refieren las partes I.B y II del anexo (considerando 50). Y, en consecuencia, la Directiva (art. 8.4) obliga también a las entidades que, sin alcanzar ese número mínimo de trabajadores indicado, entren en el ámbito de aplicación de los actos de la Unión a que se refieren las partes I.B y II del anexo, es decir, que actúen en los siguientes sectores: servicios, productos y mercados financieros, prevención del blanqueo de capitales (I.B) y servicios financieros, prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, seguridad del transporte y protección del medio ambiente (estos dos últimos con alcance muy limitado), precepto que viene a reproducir la Ley 2/2023 —art. 10.1.b)—<sup>57</sup>. Todo ello con la finalidad de garantizar el cumplimien-

---

<sup>55</sup> A pesar de ello, el art. 4.2 de la Ley sigue estableciendo que «Las personas jurídicas obligadas por las disposiciones del presente título dispondrán de un Sistema interno de información en los términos establecidos en esta ley», olvidando que la propia Ley extiende la obligación a las personas físicas.

<sup>56</sup> Puede anotarse que la obligación de las empresas de cincuenta o más trabajadores de disponer de un canal interno de denuncias se suma a otras dos obligaciones legales que pesan sobre estas empresas: que al menos el 2 por 100 de sus empleados sean trabajadores con discapacidad, de conformidad con el art. 42 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en las condiciones que reglamentariamente se determinen; y la obligación de contar con un plan de igualdad conforme a lo dispuesto en el art. 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres (hasta la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, la obligación era para las empresas de más de 250 trabajadores).

<sup>57</sup> «Las personas jurídicas del sector privado que entren en el ámbito de aplicación de los actos de la Unión Europea en materia de servicios, productos y mercados financie-

to de la cláusula de no regresión. Asimismo, la Ley añade que se considerarán incluidas en este apartado las personas jurídicas que, pese a no tener su domicilio en territorio nacional, desarrollen en España actividades a través de sucursales o agentes o mediante prestación de servicios sin establecimiento permanente<sup>58</sup>.

En segundo lugar, la Directiva admitió que, tras una evaluación adecuada del riesgo, los Estados miembros pueden también exigir a otras empresas que establezcan canales de denuncia interna en casos específicos, por ejemplo, debido a riesgos importantes derivados de sus actividades (considerando 48). En tal sentido, la Directiva (art. 8.7) contempla que, tras una adecuada evaluación del riesgo y teniendo en cuenta la naturaleza de las actividades de las entidades y el correspondiente nivel de riesgo, en particular, para el medio ambiente y la salud pública, los Estados miembros puedan exigir que las entidades jurídicas del sector privado con menos de cincuenta trabajadores establezcan canales y procedimientos de denuncia interna de conformidad con el capítulo II<sup>59</sup>.

En tercer lugar, la Directiva (art. 8.6) prevé que «Las entidades jurídicas del sector privado que tengan entre 50 y 249 trabajadores podrán compartir recursos para la recepción de denuncias y toda investigación que deba llevarse a cabo. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de las obligaciones impuestas a dichas entidades por la presente Directiva de mantener

---

ros, prevención del blanqueo de capitales o de la financiación del terrorismo, seguridad del transporte y protección del medio ambiente a que se refieren las partes I.B y II del anexo de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, deberán disponer de un Sistema interno de información que se regulará por su normativa específica con independencia del número de trabajadores con que cuenten. En estos casos, esta ley será de aplicación en lo no regulado por su normativa específica». De este modo, la Ley se mantiene en este punto en los parámetros de la Directiva. En cambio, en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley, la enmienda núm. 69 del Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común propuso emplear como criterio alternativo al número de trabajadores que la entidad tenga un volumen de negocio superior a 1 millón de euros.

<sup>58</sup> Como señaló el CGPJ en el informe al anteproyecto del CGPJ, de 26 de mayo de 2022, «Debe deducirse en consecuencia que las sucursales o agentes o cualquier otro instrumento de actuación que la empresa en cuestión —dedicada a alguno de los ámbitos delimitados en la norma europea— tenga en España, debe disponer de las medidas o canales que establece la normativa específica de la U.E. —más allá de que la citada empresa pudiera disponer de las mismas en otros países—» (apartado 99).

<sup>59</sup> De acuerdo con la Directiva (art. 8.8), los Estados miembros deben notificar a la Comisión toda decisión que adopten para exigir a las entidades jurídicas del sector privado que establezcan canales de denuncia interna con arreglo al apartado 7. Esa notificación incluirá la motivación de la decisión y los criterios utilizados en la evaluación del riesgo a que se refiere el apartado 7. La Comisión comunicará dicha decisión a los demás Estados miembros.

la confidencialidad, de dar respuesta al denunciante, y de tratar la infracción denunciada». Y, en tal sentido, la Ley 2/2023 —art. 12— permite a las personas jurídicas en el sector privado que tengan entre 50 y 249 trabajadores y que así lo decidan, podrán compartir entre sí el Sistema interno de información y los recursos destinados a la gestión y tramitación de las comunicaciones, tanto si la gestión se lleva a cabo por cualquiera de ellas como si se ha externalizado, respetándose en todo caso las garantías previstas en la ley. Como es sabido el umbral de los 249 trabajadores es el máximo para considerar, entre otros factores, como mediana a una empresa. Lo que no se entiende es la limitación de esta posibilidad a las personas jurídicas, lo que parece discriminatorio respecto a las personas físicas. El origen parece estar en una reproducción literal de la Directiva, sin tener en cuenta que la Ley 2/2023 —art. 10.1.a)— extiende, como se ha indicado, la obligación de disponer un sistema interno de información a las personas físicas que tengan contratados cincuenta o más trabajadores<sup>60</sup>.

En cuarto lugar, la Directiva declaró que debe entenderse sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados alienten a las entidades jurídicas del sector privado con menos de cincuenta trabajadores a establecer canales de denuncia interna y seguimiento, incluso estableciendo, para dichos canales, requisitos menos preceptivos que los establecidos en la Directiva, siempre que dichos requisitos garanticen la confidencialidad y el seguimiento diligente de la denuncia (considerando 49). Y, a este respecto, la Ley 2/2023 —art. 10.2— dispone que las personas jurídicas del sector privado que no estén vinculadas por la obligación impuesta en la Ley «podrán» establecer su propio sistema interno de información, que deberá cumplir, en todo caso, los requisitos previstos en la ley. Es decir, la Ley no prevé medida de fomento, sino que se limita a reconocer lo que es una obviedad, sin permitir además requisitos menos gravosos. Lo cierto es que, en el caso de las entidades jurídicas, el mejor aliciente, como es notorio, es la posibilidad de exención o atenuación de responsabilidad penal prevista en el Código Penal, tras la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de octubre (figura de la «*Legal Compliance*»).

Por lo demás, en el caso de un grupo de empresas conforme al art. 42 del Código de Comercio, la Ley 2/2023 —art. 11.1— ordena a la sociedad dominante a aprobar una política general relativa al Sistema interno de

<sup>60</sup> La Directiva (art. 26) establece que los Estados miembros pondrán en vigor, a más tardar el 17 de diciembre de 2023, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la obligación de establecer canales de denuncia interna en virtud del art. 8, apartado 3, plazo que recoge la disposición transitoria segunda de la Ley.

información, así como a asegurar la aplicación de sus principios en todas las entidades que lo integran, sin perjuicio de la autonomía e independencia de cada sociedad, subgrupo o conjunto de sociedades integrantes que, en su caso, pueda establecer el respectivo sistema de gobierno corporativo o de gobernanza del grupo, y de las modificaciones o adaptaciones que resulten necesarias para el cumplimiento de la normativa aplicable en cada caso. Estas disposiciones no vienen impuestas por la Directiva, que a este respecto se limita a señalar que «los procedimientos de denuncia interna deben permitir a entidades jurídicas del sector privado recibir e investigar con total confidencialidad denuncias de los trabajadores de la entidad y de sus filiales (en lo sucesivo, “grupo”), pero también, en la medida de lo posible, de cualquiera de los agentes y proveedores del grupo y de cualquier persona que acceda a la información a través de sus actividades laborales relacionadas con la entidad y el grupo» (considerando 55), pero, como señaló el CGPJ, responde de forma coherente al diseño elegido por el legislador y que parte de un sistema interno en el que a su vez pueden resultar integrados diversos canales de información, siendo una forma adecuada y eficiente de imponer la obligación de la creación de canales internos en el marco de los grupos de sociedades<sup>61</sup>.

## 1.2. *Parámetros cualitativos*

Con independencia de la regla general cuantitativa de los cincuenta trabajadores, la Ley 2/2023 —art. 10.1.c)— ha extendido la obligación de disponer del sistema interno de información a los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales y las fundaciones creadas por unos y otros, «siempre que reciban o gestionen fondos públicos»<sup>62</sup>. La propia exposición de motivos explica esta extensión del deber legal: «La razón de esta exigencia se ampara en el singular papel constitucional que tienen

<sup>61</sup> Informe al anteproyecto del CGPJ, de 26 de mayo de 2022, apartado 101.

<sup>62</sup> Durante la consulta pública, la Fundación Hay Derecho planteó que toda empresa debería contar con canales internos de denuncia. «No obstante, dado el reducido tamaño de las empresas de menos de 50 trabajadores y las dificultades y falta de confidencialidad al presentar una denuncia en un entorno laboral tan reducido, se podría plantear una estrecha colaboración entre entidades de este tamaño y la autoridad independiente». Por su parte, la Oficina Antifraude de Cataluña consideró razonable que haya entidades o empresarios privados con menos de cincuenta trabajadores que, por razón de la actividad que desarrollen u otras circunstancias, deban quedar incluidos en la exigencia de disponer de canales internos. MAIN, pp. 160 y 161.

estas organizaciones tal y como proclaman los arts. 6 y 7 de la Constitución Española, como manifestación del pluralismo político y vehículo de defensa y protección de los intereses económicos y sociales que les son propios, respectivamente. La existencia de casos de corrupción que han afectado a algunas de estas organizaciones incrementa la preocupación entre la ciudadanía por el recto funcionamiento de las instituciones, por lo que resulta indispensable exigir a estas organizaciones una actitud ejemplar que asiente la confianza en ellos de la sociedad pues de ello depende en buena medida el adecuado funcionamiento del sistema democrático. De ahí la obligación de que se configure, con independencia del número de trabajadores, un Sistema interno de información para atajar con rapidez cualquier indicio de infracción penal o administrativa grave o muy grave contra el interés general. La generalización de un Sistema interno de información facilitará la erradicación de cualquier sospecha de nepotismo, clientelismo, derroche de fondos públicos, financiación irregular u otras prácticas corruptas»<sup>63</sup>.

Desde el Consejo Económico y Social se cuestionó esta ampliación, alegando que no se había efectuado la evaluación del riesgo exigida por la Directiva<sup>64</sup>. Dejando de lado si la exposición de motivos transcrita cumple o no esa evaluación de riesgo, lo cierto es que es evidente que la Directiva está pensando para esta exigencia de evaluación del riesgo en empresas y otras entidades privadas, no en organizaciones tan vinculadas a la gobernanza como los partidos políticos y sindicatos<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Así, el CGPJ, en su informe al anteproyecto del CGPJ, de 26 de mayo de 2022, expresó su apoyo a la medida (apartado 100).

<sup>64</sup> El Consejo Económico y Social expresó en su informe al anteproyecto, de 30 de marzo, de 2022, sus dudas sobre esta ampliación: «Al ir más allá de lo dispuesto en la Directiva y extender esta obligación a todas las entidades sin importar el número de empleados, el legislador está olvidando que muchas de estas entidades, y desde luego en la mayor parte de los casos las asociaciones empresariales, son de pequeño tamaño y cuentan con limitados recursos para realizar las funciones que tienen atribuidas estatutariamente, por lo que no disponen de medios adecuados, dificultando con ello el cumplimiento de la norma. En opinión del CES, la Directiva en su art. 8, apartados 7 y 8, concibe esta extensión de la obligación de disponer de canales internos de denuncias con un carácter excepcional, probablemente consciente el legislador comunitario de las cargas que añadiría una opción del legislador nacional en este sentido. De ahí que la norma europea exija una evaluación previa y adecuada del riesgo, en particular para el medio ambiente y la salud pública (apartado 7) y exija a los Estados miembros una notificación posterior de cualquier decisión en este sentido, motivando la decisión y los criterios de riesgo utilizados (apartado 8). Entiende el CES que nada de esto se explica en el contenido del preámbulo de la norma A mayor abundamiento, el CES considera que el hecho de exigir esta obligación a las entidades referidas y no a otras asociaciones o fundaciones que igualmente reciben fondos públicos podría incurrir en una regulación arbitraria o en un trato desigual carente de justificación».

<sup>65</sup> Además, respecto a los partidos políticos, debe recordarse que están obligados, ex

Pero, además del supuesto de los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales, la Ley 2/2023 bien pudo tener en cuenta otros criterios cualitativos, pues no todas las organizaciones del sector privado deben ser tratadas en materia de integridad con idéntico nivel de exigencia. Así, cabe recordar que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno, también obliga a otras entidades privadas a partir de determinados umbrales de financiación pública —art. 3.b)—, así como a las personas privadas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas y a los adjudicatarios de contratos del sector público —art. 4—. Asimismo, cabe señalar que en el tercer sector será difícil que entidades privadas que perciben cuantiosas subvenciones públicas cuenten con cincuenta o más trabajadores, debido al peso del voluntariado en estas organizaciones. Sin embargo, la Ley 2/2023 no tiene en cuenta estas circunstancias, como son el peso de la financiación pública o la condición de contratista del sector público, a partir de determinados umbrales en respeto a un elemental principio de proporcionalidad<sup>66</sup>. Tampoco se ha tenido en cuenta la posible condición de entidad privada como colaboradora cualificada de la Administración pública (piénsese, p. ej., en el caso de las federaciones deportivas)<sup>67</sup>.

## 2. Sector público

La Directiva declaró que, a fin de garantizar, en particular, el respeto de las normas de contratación pública en el sector público, la obligación de establecer canales de denuncia interna debe aplicarse a todas las

---

art. 9 *bis* de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, a implantar sistemas de prevención de conductas contrarias al ordenamiento jurídico y de supervisión, a los efectos previstos en el art. 31 bis del Código Penal. Y también puede recordarse que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno, sujeta a estas entidades a las obligaciones de publicidad activa en todo caso, con independencia de que perciban o no subvenciones —art. 3.a)—.

<sup>66</sup> Así se expresó en la consulta pública la Plataforma en Defensa de la Libertad de Información (PDLI), MAIN, p. 172. Y, en este sentido, en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley, la enmienda núm. 69 del Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común propuso incluir a aquellas personas físicas y jurídicas del sector privado que, con independencia del número de trabajadores que tengan contratados, hayan suscrito contratos con entidades del sector público por una cuantía de al menos 500.000 euros en el ejercicio inmediatamente anterior.

<sup>67</sup> Se da la circunstancia de que la reciente Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, establece que las federaciones deportivas españolas y las ligas profesionales deben adoptar un Código de Buen Gobierno que deberá incluir canales de denuncia (art. 60).

autoridades contratantes y entidades contratantes a nivel local, regional y nacional, pero de forma que guarde proporción con su tamaño (considerando 52). Con todo, la Directiva —art. 8.9— dispuso que la obligación de establecer un canal de denuncia interna «se aplicará a todas las entidades jurídicas del sector público, incluidas las entidades que sean propiedad o estén sujetas al control de dichas entidades». Por su parte, para delimitar el sector público, la Ley 2/2013 tomó como referencia la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno. Así, tras establecer que todas las entidades que integran el sector público estarán obligadas a disponer de un sistema interno de información, añade que, a los efectos de esta ley se entienden comprendidos en el sector público —art. 13.1—:

- 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». Se trata de las Administraciones territoriales, que constituyen el corazón del sector público.
- b) «Los organismos y entidades públicas vinculadas o dependientes de alguna Administración pública, así como aquellas otras asociaciones y corporaciones en las que participen Administraciones y organismos públicos». Deben entenderse aquí incluidas las entidades públicas empresariales, los fondos sin personalidad jurídica y los consorcios, a los que se refiere tanto la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) como la legislación de régimen local.
- c) «Las autoridades administrativas independientes, el Banco de España y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social»<sup>68</sup>.
- d) Las universidades públicas.
- e) «Las corporaciones de Derecho público». Se trata de una ampliación respecto a la Directiva, pues debe recordarse que las corporaciones de Derecho público no forman parte del sector público, de acuerdo con la LRJSP —art. 2.4—. Con todo, se estima acertada esta ampliación, dadas las relevantes funciones públicas que desempeñan estas entidades, pero teniendo claro que las informaciones que puedan canalizarse a través del sistema interno de infor-

---

<sup>68</sup> A diferencia de la Ley 19/2013, no se incluyen a las entidades colaboradoras de la Seguridad Social, lo que es una incongruencia, desde el momento en que se incluyen a las Corporaciones de Derecho Público.

mación pueden referirse tanto a las actividades sujetas a Derecho Administrativo como a las actividades perfectivamente privadas.

- f) Las fundaciones del sector público. «A efectos de esta 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 cien 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». En este caso se sigue exactamente la delimitación de fundaciones públicas de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) —art. 3.1. e) —.
- 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 cien, o en los casos en que, sin superar ese porcentaje, se encuentre respecto de las referidas entidades en el supuesto previsto en el art. 5 del texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre». De nuevo se sigue de cerca la delimitación de la LCSP —art. 3.1.h)—<sup>69</sup>.

Además, la Ley —art. 13.2— establece que también deberán dotarse de un sistema interno de información, en los mismos términos requeridos para las entidades del sector público, los órganos constitucionales, los de relevancia constitucional e instituciones autonómicas análogas a los anteriores<sup>70</sup>. De este modo, y a diferencia de la Ley 19/2013 —art. 2.1. f)—, en lugar de una relación nominal de órganos, la Ley 2/2023 opta por emplear

<sup>69</sup> Con todo, la LCSP incluye a las sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por las fundaciones públicas, las cuales no se incluyen en la Ley 2/2023.

<sup>70</sup> La referencia a los órganos de relevancia constitucional fue introducida a partir de una observación del Consejo de Estado, en su dictamen núm. 1361/2022. Y fue también a sugerencia del dictamen del Consejo de Estado que desapareció la mención expresa a la Casa Real, por entender el órgano consultivo que era ya innecesaria. Por último, el anteproyecto se refería a las «instituciones autonómicas análogas creadas por los correspondientes Estatutos de Autonomía», lo cual fue considerado restrictivo, por el Consejo de Estado, al no incluir a órganos autonómicos equivalentes a los órganos constitucionales (o de relevancia constitucional) que, sin embargo, no han sido creados por el Estatuto de Autonomía.

las referencias genéricas a órganos constitucionales y de relevancia constitucional, lo cual evita que pueda quedar fuera algún órgano<sup>71</sup>.

Ahora bien, la Directiva (art. 8.9) permite que los Estados miembros puedan eximir de la obligación a los municipios de menos de 10.000 habitantes o con menos de cincuenta trabajadores, así como a otras entidades del sector público con menos de cincuenta trabajadores. Es la única excepción que contempla la Directiva para el sector público. Sin embargo, la Ley 2/2023 no ha hecho uso de esta posibilidad<sup>72</sup>. En mi opinión, es cierto que el parámetro de los 10.000 habitantes es relativamente elevado, y habría sido comparativamente poco equitativo en relación con el sector privado, pero no puede olvidarse que en España aproximadamente 5 de cada 8 municipios tienen menos de 1.000 habitantes, por lo que creo que habría sido proporcionado bajar el umbral de la exención a estos micro municipios<sup>73</sup>.

De otro lado, la Directiva (art. 8.9) admite también que los Estados miembros puedan prever que varios municipios puedan compartir los canales de denuncia interna o que estos sean gestionados por autoridades municipales conjuntas de conformidad con el Derecho nacional, siempre que los canales de denuncia interna compartidos estén diferenciados y sean autónomos respecto de los correspondientes canales de denuncia externa<sup>74</sup>. Y, en tal sentido, la Ley 2/2023 (art. 14.1) permite que los municipios de menos de 10.000 habitantes, entre sí o con cualesquiera

---

También esta exigencia de creación por Estatuto de Autonomía fue suprimida del proyecto de ley.

<sup>71</sup> A partir de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional —art. 1.1 y 59.1.c—, se suele entender por órganos constitucionales en sentido estricto el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional. Por su parte, sería órganos de relevancia constitucional, el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, el Fiscal General del Estado o el Consejo Económico y Social.

<sup>72</sup> Con 7.372 municipios con menos de 10.000 habitantes, de un total de 8.131, la exención habría afectado al 90 por 100 de los municipios, lo cual habría sido escandaloso. Por otra parte, es la administración local la que concentra el mayor porcentaje de irregularidades denunciadas, según datos de la Oficina Antifraude de Cataluña. MAIN, p. 176. Con todo, la enmienda núm. 182 del Grupo Parlamentario Popular sí propuso eximir a los municipios que cuenten con menos de cincuenta trabajadores.

<sup>73</sup> Asimismo, aun cuando la Directiva se refiere a los municipios, creo que es defendible extender esta posibilidad a las entidades locales menores de menor tamaño, a partir de una noción funcional y no formal de municipio.

<sup>74</sup> Se trata de una solución similar a la prevista en el Reglamento General Europeo 2016/679, de Protección de Datos, cuando, al regular la obligación de disponer de un Delegado de Protección de Datos, dispone que «Cuando el responsable o el encargado del tratamiento sea una autoridad u organismo público, se podrá designar un único delegado de

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. Ahora bien, a diferencia de la Directiva que reconoce esta posibilidad a los municipios sin limitación de población, la Ley limita esta posibilidad a los municipios de menos de 10.000 habitantes, lo cual parece impedir que las Diputaciones provinciales puedan prestar este servicio a los municipios de más de 10.000 habitantes, aunque exista acuerdo entre las entidades locales<sup>75</sup>. Por otro lado, la Ley impone límites territoriales, al exigir que se trate de Administraciones públicas que se ubiquen dentro del territorio de la comunidad autónoma, lo que puede explicarse en orden a determinar la autoridad competente en relación con el canal externo<sup>76</sup>.

De otra parte, la Ley (art. 14.2) añade que las entidades pertenecientes al sector público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de órganos de las Administraciones territoriales, y que cuenten con menos de cincuenta trabajadores, podrán compartir con la Administración de adscripción el sistema interno de información y los recursos destinados a las investigaciones y las tramitaciones. Se trata de una medida similar a la prevista para las entidades del sector privado que tengan entre cincuenta y doscientos cuarenta y nueve trabajadores (art. 12). El problema es que la Directiva solo contempla esta posibilidad para los municipios. Ahora bien, en la medida en que la Directiva permite eximir de la obligación a las entidades del sector público con menos de cincuenta trabajadores, cabe convenir que cabe imponer este deber al tiempo que se admite compartir recursos. Por tanto, estimo que el precepto es conforme con la Directiva.

---

protección de datos para varias de estas autoridades u organismos, teniendo en cuenta su estructura organizativa y tamaño» (art. 37.3).

<sup>75</sup> La enmienda núm. 183 del Grupo Parlamentario Popular sí propuso que las entidades que integran la Administración Local puedan optar por aplicar su propio sistema interno de información o sumarse al que desarrolle las Diputaciones Provinciales o Cabildos Insulares. En cambio, la enmienda núm. 277 del Grupo Parlamentario Vox, que propuso que los municipios puedan delegar en la Diputación de la provincia en que se ubiquen la gestión del Sistema interno de información, puede considerarse que era innecesaria, pues entra entre las posibilidades abiertas por el precepto legal.

<sup>76</sup> Como es sabido, aun cuando la LRBRL (art. 44) no lo exige expresamente, la jurisprudencia (STS de 2 de noviembre de 1995) entiende que la posibilidad de asociación de municipios de distintas provincias en una mancomunidad debe entenderse referida a provincias de la misma Comunidad Autónoma, por considerar que el derecho reconocido a los Ayuntamientos a agruparse con otros es una excepción al régimen general de indisponibilidad de la competencia y, como tal excepción, solo cabe aplicarla en los supuestos expresamente previstos, y, asimismo, afectaría a las competencias de las Comunidades Autónomas sin oírlas, así como a la propia organización territorial del Estado.

Aunque el precepto se refiere en general a las Administraciones territoriales, su principal virtualidad será, como es lógico, en el ámbito local, pues es donde se localizan entidades instrumentales, tanto de derecho público como privado, de menos de cincuenta trabajadores, que podrán compartir recursos con la Administración matriz. Asimismo, esta norma debe entenderse en un sentido amplio, que permita acogerse a la misma a las entidades locales menores con menos de cincuenta trabajadores, interpretando que se trata de entidades «vinculadas» al municipio de adscripción. Ahora bien, la redacción del precepto es algo restrictiva, pues al referirse a las Administraciones «territoriales», parece dejar fuera a las Universidades públicas, las cuales cuentan, por lo general, con entidades vinculadas (típicamente fundaciones) de pequeño tamaño, y habría sido racional que pudieran también compartir medios.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- AMOEDO BARREIRO, D., «Elementos esenciales para un sistema de protección de denunciantes», *Revista Internacional de Transparencia*, núm. 4 (2017).
- BACIGALUPO, S., «La protección de los alertadores desde una perspectiva jurídico-penal. Reflexiones sobre la transposición de la Directiva 2019/1937», *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación* (2020), pp. 163-180.
- BENÍTEZ DE PALMA, E., «La propuesta de Directiva europea de protección de los denunciantes: un avance importante con algunas matizaciones», *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, núm. 9 (2019).
- CAPDEFERRO VILLAGRASA, Ó., «Los sistemas internos de información», *El nuevo sistema de protección del informante*, Barcelona, Bosch, 2023, pp. 99-149.
- CHALOUAT, I.; CARRIÓN-CRESPO, C., y LICATA, M., «Legislación y práctica en materia de protección de denunciantes en el sector público y en el sector de servicios financieros», Work Paper 328, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2019.
- FERNÁNDEZ AJENJO, J. A., «Comentarios a la Directiva UE 2019/1937 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión», en N. RODRÍGUEZ GARCÍA y F. RODRÍGUEZ LÓPEZ (coords.), *Compliance y justicia colaborativa en la prevención de la corrupción*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 111-139.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., «La Ley 2/2023, de 20 de febrero, de protección al informante: ámbito material de aplicación», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 63 (2023).
- GARCÍA MORENO, B., «La figura del *whistleblower*», en J. GIMENO BEVIÁ y M. B. LÓPEZ DONAIRE (dirs.), *La Directiva de protección de los denuncian-*

- tes y su aplicación práctica al sector público, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, pp. 29-51.
- GARRIDO JUNCAL, A., «La protección del denunciante: regulación autonómica actual y propuestas de futuro», *REALA*, núm. 12 (2019), disponible en <https://doi.org/10.24965/real.a12.10731>.
- «La denuncia y su relación con varios derechos», *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación* (2020), pp. 131-162.
- GOSÁLVEZ PEQUEÑO, H., «Los denunciantes como instrumento de lucha contra la corrupción: a propósito de la denuncia administrativa en las leyes “anticorrupción”», *Actualidad Administrativa*, núm. I (2019), especial «Transparencia y lucha contra la corrupción».
- JIMÉNEZ FRANCO, E. (2022): «Prospectiva administrativa y la futura ley de protección de los informantes», en Z. SÁNCHEZ SÁNCHEZ (dir.), *Regulación con prospectiva de Futuro y de consenso*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, pp. 215-242.
- MARTÍNEZ SALDAÑA, D.; ABRIL MARTÍNEZ, J.; RODRÍGUEZ CELADA, E., y REYES RICO, L. I., «La protección del whistleblower tras la Directiva (UE) 2019/1937. Análisis del nuevo marco jurídico desde la perspectiva del Derecho laboral, público, penal y de protección de datos», *Actualidad Jurídica Uría-Menéndez*, núm. 53 (2019), pp. 24-68.
- MIRANZO DÍAZ, J., «La nueva Directiva europea de protección del denunciante: un análisis desde el derecho público», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 49 (2019).
- PARAJÓ CALVO, M., «Análisis del proyecto de ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción», *Documentación Administrativa*, núm. 9 (2022), pp. 43-74, disponible en <https://doi.org/10.24965/da.11151>.
- PÉREZ MONGUIÓ, J. M.ª, «Whistleblower y las dificultades para su implementación en España e Italia», en M. SÁNCHEZ DE DIEGO y J. SIERRA RODRÍGUEZ (coords.), *Participación y transparencia para un gobierno abierto*, Madrid, Wolters Kluwer, 2020, pp. 225-245.
- PIÑAR MAÑAS, J. L., «La transposición de la Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión», *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación* (2020), pp. 101-129.
- SÁEZ HIDALGO, I., «El ámbito objetivo de aplicación de la Ley 2/2023: ¿Qué comunicaciones pueden justificar el derecho a protección frente a represalias?», *Diario La Ley*, núm. 10.274 (2023).
- SENDÍN GARCÍA, M. Á., «Régimen jurídico de la denuncia, indefensión del denunciante e interpretación del derecho por la Administración pública», *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, núm. 57 (2019), pp. 311-345, disponible en <https://doi.org/10.36402/regap.v1i57.21>.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J., «Los sistemas internos de información en la Ley 2/2023 de protección de personas informantes: un análisis jurídico ante su inme-

- diata exigibilidad», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 24 (2023), pp. 70-98, disponible en <https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.24.2023.03>.
- «La revelación pública. Entre el ejercicio de derechos fundamentales y la protección específica de la ley», *El nuevo sistema de protección del informante*, Barcelona, Bosch, 2023, pp. 75-191.
- TARDÍO PATO, J. A., «La protección del denunciante para garantía del cumplimiento de la legalidad y evitar la corrupción», *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 217 (2022).
- «La protección del informante en la Ley Española 2/2013, de transposición de la Directiva 2019/1937», *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 226 (2023).
- TORRENT I SANTAMARÍA, J. M.<sup>a</sup>, y PÉREZ GIL DE GÓMEZ, L., «Análisis de la Directiva Europea de *whistleblowing* y principales retos de la nueva regulación. El caso de España», *Derecho PUCP*, núm. 85 (2020), pp. 79-114, disponible en <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202002.003>.
- VIGURI CORDERO, J., «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*, núm. 17, extraordinario (2023).