



# 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

Jorge Viguri Cordero<sup>1</sup>

*Universitat Jaume I (UJI)*

*España*

ORCID: [0000-0001-6994-7057](https://orcid.org/0000-0001-6994-7057)

RECIBIDO : 28/04/2023

ACEPTADO : 7/07/2023

El presente artículo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación DATATRANSCO con referencia n.º PID2021-128309NB-I00.

**RESUMEN:** El 20 de febrero de 2023, se aprobó la Ley 2/2023 reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, por la que transpone la Directiva 2019/1937 relativa a la protección de las personas que denuncian infracciones del Derecho de la Unión. El objeto del presente estudio radica en poner de relieve el deficitario proceso de transposición de esta Directiva, especialmente, de aquellos aspectos más críticos que contempla esta ley. Consecutivamente, se acomete el margen de mejora que requieren algunos preceptos legales que no solo comprometen la efectividad de este acto legislativo de la Unión Europea, sino que generan dudas de encaje constitucional con otras normas nacionales de carácter general y sectorial. Finalmente, se identifican algunas de las lagunas más destacadas que presenta el ámbito objetivo y subjetivo de la ley española con un fiel reflejo de otras

<sup>1</sup> Profesor Permanente Laboral de Derecho Constitucional y Secretario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas. Universitat Jaume I. Su ámbito de investigación se ha centrado en el ámbito del derecho a la protección de datos de carácter personal y el derecho a la protección internacional. Cuenta con 1 sexenio de investigación concedido por la CNEAI. Es autor de 1 monografía editada por Tirant lo Blanch, 2020 (pp. 1-415), ha coordinado 2 obras colectivas y cuenta con una veintena de artículos y de capítulos de libro publicados en revistas y editoriales de impacto.



legislaciones europeas más consolidadas, para así proponer a modo de *lege ferenda* respuestas sobre las que debería pivotarse una futura reforma de la misma.

**PALABRAS CLAVE:** informante, corrupción, especificación nacional, infracciones.

**CONTENIDOS:** 1.-Introducción. 2.-Retos más inmediatos que plantea la aplicación de la Ley 2/2023 de protección al informante. 2.1.-Aspectos clave de la transposición española. 2.2.- Cuestiones más problemáticas de la Ley 2/2023 de protección de las personas informantes. 3.-La aplicación material y personal de la Ley 2/2023: algunos aspectos críticos. 3.1.-El ámbito de aplicación material u objetivo. 3.2.-El ámbito de aplicación personal o subjetivo. 4.-Reflexiones conclusivas. -Bibliografía.

## Challenges in the protection of whistleblowers in Spain after the approval of the Law 2/2023: a consolidating right

**ABSTRACT:** On February 20, 2023, Law 2/2023 on the regulation of the protection of individuals reporting regulatory infringements and combating corruption was approved, thereby transposing Directive 2019/1937 on the protection of persons reporting breaches of Union law. The purpose of this study is to highlight the inappropriate transposition process of this Directive, especially most critical aspects covered by this law. Consecutively, the margin for improvement required by some of its precepts is undertaken, which not only compromises the effectiveness of the legal act of the European Union, but also raises doubts concerning ownership of national and sectoral legislation. Finally, some gaps with regard to the objective and subjective scope of this Spanish law are identified, with a faithful reflection of those national legislations that are more consolidated with the aim to propose some answers as a *\*lege ferenda\** on the future reform of the law.

**KEYWORDS:** whistleblower, corruption, national specification, breaches.



## 1.- Introducción

Las personas informantes poseen un papel fundamental en los países democráticos, son los que alertan sobre irregularidades y prácticas que son inaceptables para las sociedades democráticas y perjudiciales para el interés general. Una legislación consolidada en esta materia fomenta la integridad, la cual es considerada una de las piedras angulares de las estructuras políticas, económicas y sociales que contribuye al desarrollo y bienestar económico y social.<sup>2</sup> Indudablemente, la transparencia a la que pueden contribuir los denunciadores resulta esencial para que las instituciones sean eficaces y rindan cuentas en todos los niveles, ayudando a erradicar –o, cuanto menos reducir– los casos de corrupción o de actividades ilegales o poco éticas.

Por lo que concierne a España, uno de los principales obstáculos para la implementación de un modelo integral de *whistleblowing* ha partido de la falta de sustrato para poder insertar con cierto éxito un instrumento que ha permanecido ajeno a nuestra cultura jurídica. Los casos de corrupción en nuestro país, yuxtapuesto a factores de diversa índole de naturaleza sociocultural relacionados con el carácter peyorativo que gira en torno a la figura del informante, el temor a potenciales represalias, en sintonía con una mala reputación social que se ha derivado de tal acción<sup>3</sup> socavó gravemente la implementación de un marco jurídico eficaz y efectivo de protección a las personas informantes en las pasadas décadas.

De hecho, el tradicional término de denunciante en nuestro país –dimanante de la directa traducción directa del tradicional concepto anglosajón de *whistleblower*–<sup>4</sup> ha estado estrictamente relacionada con un antiguo estatuto –aún vigente– previsto por el Decreto de 14 de septiembre de 1882 sobre el procedimiento penal español por el que se imponen algunas obligaciones a las personas a la hora de denunciar. Una definición que no ha permanecido ajena a características estigmatizantes,<sup>5</sup> a pesar de la legislación nacional sectorial relativa a protección de datos de carácter personal o de lucha contra la corrupción que comenzó a aprobarse en España a

---

<sup>2</sup> Esta promueve la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, muy especialmente el núm. 16 relativo a "Paz, Justicia e Instituciones Sólidas".

<sup>3</sup> Sobre la compleja implementación de un modelo de *whistleblowing* en España, véase: PÉREZ MONGUIÓ (2020: 232 - 233).

<sup>4</sup> En torno a la figura del *whistleblower* en la experiencia de common law, remitimos a los siguientes estudios: BENÍTEZ PALMA (2018: 13-16); PÉREZ TRIVIÑO (2018:287); RAGUÉS I VALLÉS (2006: 3).

<sup>5</sup> Para un análisis de las distintas denominaciones en torno a la figura del "whistleblower" en Europa, véase: CHEVARRÍA, SILVESTRE (2013).



partir de la década de los 80.<sup>6</sup> Así, la ausencia de una norma general y jurídicamente vinculante a nivel estatal susceptible de aplicación a distintos ámbitos y sectores propició que la mayor parte de potenciales denunciadores adoptaran una actitud pasiva, evitando denunciar ya sea porque la acción de informar no ha gozado de suficiente respaldo social o, simplemente, porque consideraban que no estaban protegidos frente a represalias de distinta índole.

En efecto, España no seguía la senda de algunos Estados miembros, como en es el caso de Francia, donde se han ido aprobado leyes relativas a la protección a los "lanzadores de alertas" –del término en francés, "*lanceurs d'alerte*"– que, como tendremos ocasión de abordar posteriormente, fueron consolidándose con el transcurso de los años. Sin embargo, en el plano europeo, era más que constatable una protección fragmentada, pues algunas legislaciones nacionales protegían exclusivamente a los empleados públicos, otras al sector privado mientras que otros Estados o se limitaban a prever irregularidades específicas o, sencillamente, no contemplaban protección alguna en este sentido.<sup>7</sup> Basta recordar a Guido Strack (2011: 115-116), exfuncionario de la UE, cuando alertó a principios de la década pasada que la legislación de protección de los denunciadores en muchas naciones había resultado tan limitada que, en numerosas ocasiones, se apreciaba una falsa apariencia de protección real.

No fue hasta el 23 de octubre de 2019 cuando se produjo un momento clave, como fue la aprobación de la Directiva 2019/1937 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (en adelante, Directiva de protección de los denunciadores),<sup>8</sup> la cual confiere protección a las personas que, conocedoras de infracciones de las organizaciones públicas o privadas para las que

---

<sup>6</sup> El término denunciante comenzó a distanciarse de términos eminentemente peyorativos cuando comenzaron a crearse algunas autoridades nacionales de protección de datos o agencias anticorrupción. Sobre el particular, remitimos a: GARCÍA MORENO (2020: 285-289) y (2022: 39-40).

<sup>7</sup> Comisión europea, Documento de Trabajo del personal de la Comisión: Evaluación de Impacto que acompaña al documento de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, SWD(2018) 116 final, 23 de abril de 2018, p. 3.

<sup>8</sup> Esta Directiva entró en vigor el 16 de diciembre del año 2019 y su art. 26 fijó un plazo de hasta dos años para su efectiva transposición, esto es, hasta el 17 de diciembre de 2021 –con excepción de las entidades jurídicas del sector privado de entre 50 y 249 trabajadores, cuyo plazo se prorrogó dos años más a fin de que los Estados miembros aprobaran en sus respectivas legislaciones nacionales aquellas especificaciones relativas a la obligación de establecer canales de denuncias internas para aquellas empresas de 50 o más trabajadores– (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, L 305/17). Para un análisis sobre la citada Directiva, véase, entre otros: Fernández Ajenjo (2020: 111-139); Villoria Mendieta (2021: 15-24).



trabajan o prestan servicios o tienen conexión de alguno de los tipos que establece, puedan denunciarlas sin temor a posibles represalias. Se trata de un texto sumamente innovador cuyo principal objetivo ha radicado en lograr un marco legal supranacional uniforme para la implementación de sistemas de denuncia y protección de las personas informantes o denunciantes en la totalidad de los Estados miembros mediante el establecimiento de un marco jurídico legalmente vinculante que avance en el reconocimiento del derecho fundamental a una buena administración que contempla el art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE).

Esta Directiva proporciona una base sólida mediante el establecimiento de unos estándares mínimos de protección y cuya efectividad se ha supeditado a la ulterior transposición por parte de los de Estados miembros –al margen de otra normativa específica existente en lo que afecta a algunas reglas sobre la denuncia, presentación de informes y divulgación de irregularidades–.<sup>9</sup> Así, cada Estado miembro ha especificado un amplio conjunto de mecanismos jurídicos y garantías y cuentan, además, con una oportunidad sin precedentes, esto es, la posibilidad de prever un tratamiento más favorable en las respectivas legislaciones nacionales para los derechos de los informantes o denunciantes. Dicho de otro modo, la especificación de la Directiva en sede nacional “en ningún caso” puede constituir motivo para reducir el nivel de protección (art. 25) y, *sensu contrario*, la operatividad de la cláusula de no regresión supone que sus disposiciones no permiten disminuirlo tomando como referencia el previsto con carácter previo a la aprobación de la citada

---

<sup>9</sup>Alguna legislación comunitaria ya contemplaba directa o indirectamente la presentación de informes, entre la que destaca: Reglamento 537/2014 de 16 de abril de 2014 sobre los requisitos específicos para la auditoría legal de las entidades de interés público y por el que se deroga la Decisión 2005/909/CE de la Comisión (DO L158/77); Directiva 2014/56/UE, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2006/43/CE relativa a la auditoría legal de las cuentas anuales y de las cuentas consolidadas (DO L158/196); Directiva (UE) 2015/849, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n° 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO L141/73); Directiva (UE) 2016/943, de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas (DO L157/1); Reglamento (UE) n° 596/2014, de 16 de abril de 2014, sobre el abuso de mercado y por el que se derogan la Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y las Directivas 2003/124/CE, 2003/125/CE y 2004/72/CE de la Comisión (DO L173/1).



Directiva.<sup>10</sup> Una previsión que actúa a modo de estímulo implícito para que las legislaciones nacionales adopten un marco integral de protección de los denunciantes efectivo.

## 2.- Retos más inmediatos que plantea la aplicación de la Ley 2/2023 de protección al informante

### 2.1.- Aspectos clave de la transposición española

En España se presentan pocas denuncias, hay un alto nivel de percepción de la corrupción el nivel de preocupación social por este fenómeno está en claro aumento.<sup>11</sup> Tan es así, que las propuestas de regulación normativa focalizadas en la protección a denunciantes en las pasadas décadas han resultado, a todas luces, testimoniales.<sup>12</sup> El interés por proteger a denunciantes en nuestro país se ha canalizado, mayormente, a través de los conocidos programas de *compliance* destinados para empresas, los cuales han operado a modo de canales informativos tendentes a prevenir situaciones de acoso laboral o por razón de sexo.<sup>13</sup> De hecho, estos se han adelantado a aquellos que han sido impulsados por parte de las administraciones públicas que, como reconoce AMOEDO BARREIRO (2018: 2),

---

<sup>10</sup> Debe recordarse que, en el año 2019, Transparencia Internacional instó a los países de la UE no solo a respetar, sino también a "reforzar los compromisos de la Directiva a fin de garantizar que la legislación nacional proporcione una protección sólida a todos los denunciantes que informen de infracciones de la legislación nacional o de la UE". Para apoyar tal implementación, elaboró un análisis, que proporciona recomendaciones específicas en el contexto nacional a los efectos de fortalecer la protección de los denunciantes en el proceso de transposición. Transparencia Internacional, *Building on the EU Directive for Whistleblower Protection. Analysis and Recommendations*, 1/2019.

<sup>11</sup> Así, como destaca el último Índice de Percepción de la Corrupción que elabora anualmente Transparencia Internacional, España está empeorando progresivamente en el ranking desde el año 2019 al 2023. Actualmente, consigue una modesta puntuación de 60 puntos sobre 100, situándose en posición 35 de 180 países del mundo. Únicamente están por delante Italia (en posición 41), Polonia (45), Grecia (52), Malta (54), Croacia (57), Rumanía (63) y Bulgaria (72). Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), 2022.

<sup>12</sup> Anteriormente, como examina Rodríguez-Medel Nieto (2019: 238), se había presentado una Proposición de Ley de 17 de enero de 2020, de medidas de lucha contra la corrupción del Grupo Parlamentario Ciudadanos. (Proposición de Ley 122/000009 de 17 de enero de 2020, de medidas de lucha contra la corrupción), que ya se había registrado en septiembre de 2016 (Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes, 122/000022). Se presentaron enmiendas a la misma por el resto de grupos, aunque su tramitación se bloqueó en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. De igual manera, la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales constituye una de las escasas normas que guardan cierto grado de similitud con lo dispuesto en la normativa de protección a las personas informantes.

<sup>13</sup> Sobre la interrelación entre la figura del *whistleblower* y el *compliance* de las personas jurídicas, véase: LEO CASTELA (2021: 47).



debieron movilizar y gestionar recursos públicos a través de mecanismos tecnológicos y de inteligencia artificial cada vez más sofisticados centrados en la lucha contra la corrupción.

Sin embargo, tras la aprobación de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción,<sup>14</sup> aplicable desde el 13 de marzo de ese año, se produce un punto de inflexión en el ordenamiento jurídico español. El sector público cuenta con un marco jurídico novedoso que exige la implementación de tales programas, no solo en el ámbito penal, sino en aquellos relativos a buenas prácticas y que resultan plenamente coherentes con los principios de transparencia e integridad que deben aplicarse para así garantizar el buen funcionamiento de las entidades públicas.

Para conseguir tales objetivos, la Ley 2/2023 no parte desde cero, sino que aprovecha las exitosas medidas proactivas de influencia europea que han resultado de aplicación para la gestión de los fondos europeos en contextos como la detección del fraude, la corrupción, los conflictos de intereses y la doble financiación que se han desarrollado hasta el momento. La Orden estatal HFP/1030/2021, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia constituye buena prueba de ello puesto que en el apartado 2.b.i.A.II del anexo III.C ya incluía referencias a cuestiones reguladas en la actual Ley 2/2013, como ahora los cauces de denuncia. Así pues, la Orden fija como elemento para prevenir la corrupción establecer dichos cauces de denuncia, de manera que opcionalmente las unidades gestoras de las administraciones podrían proveerles entre las medidas de sus planes antifraude para gestionar los fondos europeos derivados de dicho Plan de Recuperación.<sup>15</sup>

No obstante, el nudo gordiano de esta ley se centra en dotar a las personas informantes de un marco normativo que garantice una adecuada protección y confidencialidad, instando a crear un clima de confianza entre estos y la administración que sienta las bases de un sistema legal integral de protección al informante (Título VII) en nuestro país. Es más, PAUNER CHULVI (2023: 295) recuerda que, tanto esta ley como la Directiva "mantienen un delicado equilibrio por cuanto ambas tratan de promover las denuncias, atajando las denuncias falsas o malintencionadas y previniendo daños reputacionales injustificados"

Se trata de una novedad en nuestro país que, como se evidencia el preámbulo, se suma a las experiencias previas y más adelantadas de algunas autonomías, que ya

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Orden estatal HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia..



habían regulado instituciones centradas en recibir comunicaciones de ciudadanos informando de irregularidades<sup>16</sup> a fin de fortalecer la llamada "cultura de la información". Para ello, parte de la premisa de que la colaboración ciudadana constituye un factor esencial para la eficacia del Derecho y que se manifiesta no solo con la sujeción de todos los poderes públicos y de la ciudadanía a la Constitución Española y al resto del ordenamiento jurídico (artículo 9.1 de la Constitución Española), sino con el compromiso colectivo con el buen funcionamiento de las instituciones públicas y privadas. Es más, ésta se proyecta sobre el deber de los trabajadores –y que podría ser extensible, incluso, a cargos públicos electos– de informar o alertar sobre determinadas categorías de irregularidades de las cuales tengan conocimiento en el contexto de su relación laboral o profesional con la finalidad de prevenir y detectar prácticas fraudulentas y corruptas que, en definitiva, amenazan el interés público.

En todo caso, su anclaje normativo supone la culminación del proceso de transposición de la Directiva 2019/1937 al ordenamiento jurídico español<sup>17</sup> el cual se ha producido con notable dilación. Esto no solo ha denotado el escaso interés de nuestras instituciones por consolidar la integridad y la lucha contra la corrupción, sino que tiene lugar como consecuencia de la apertura de un procedimiento de infracción por parte de la Comisión. De tal manera, el 15 de febrero de 2023, esta decidió llevar ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) a varios países –incluido España– por falta de transposición y notificación de las medidas nacionales

---

<sup>16</sup> El citado Preámbulo reconoce lo siguiente: "(...) las comunidades autónomas de Cataluña, Valenciana, Illes Balears, Navarra, Principado de Asturias o Andalucía han abordado la cuestión de la protección de los denunciantes, si bien la regulación ha sido parcial y centrada fundamentalmente en la creación de oficinas o agencias con la específica función de prevenir e investigar casos de uso o destino fraudulentos de fondos públicos, aprovechamientos ilícitos derivados de actuaciones que comporten conflictos de intereses o uso de información privilegiada, o en general conductas contrarias a la integridad; es decir, han circunscrito esta legislación al ámbito público, con carácter previo en algunos casos a la Directiva 2019/1937".

<sup>17</sup> Un proceso que comenzó el 4 de marzo de 2022, cuando el Gobierno español de manera oficial y por tramitación urgente hizo público el Anteproyecto que buscaba la transposición de la Directiva europea en el ordenamiento jurídico español. Acto seguido, el 13 de septiembre de 2022 el ejecutivo anunció la aprobación del Proyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, que se publicó el 23 de septiembre de 2022 a su anuncio por el Consejo de Ministros, y fue remitido a las Cortes Generales para su tramitación. Este introdujo no únicamente modificaciones en la depuración de su redacción, sino también novedades relevantes, tales como la ampliación del ámbito subjetivo de la norma, la ampliación del plazo máximo de instrucción y una nueva regulación de la Autoridad Independiente de Protección al Informante. Tras la fase legislativa ante el Senado, el 21 de febrero, se publicó en el BOE 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.





de transposición de la Directiva.<sup>18</sup> A ello se le adhiere el pronunciamiento dimanante de la STJUE en el asunto C-658/19, de 25 de febrero de 2021, en el que Tribunal expresó taxativamente la falta de diligencia del legislador español y la especial gravedad del retraso como obstáculo al correcto funcionamiento del espacio de libertad, seguridad y justicia dentro de la Unión.<sup>19</sup>

Así, pese a que parecía que la demora considerable de varios Estados miembros en la transposición era el motivo principal a la hora de que la Comisión iniciara un procedimiento formal de infracción, lo cierto es que ha ido más allá y recuerda que va a prestar especial atención a la forma en la cual se está realizando la adaptación nacional. Por lo que concierne a España, la Ley 2/2023 conlleva importantes novedades fruto de la especificación nacional en transposición de la Directiva y que deben citarse sucintamente.

En cuanto al Título II de esta ley (arts. 4 y siguientes), se establece la obligación tanto para empresas como para el sector público de contar con un sistema interno de información completo compuesto tanto del habitual canal de comunicación – conocido, comúnmente como canal ético o de denuncias–, como del proceso de

---

<sup>18</sup> Ya el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) había advertido en su informe del año 2021 de que España carecía de una legislación adecuada de protección de los denunciantes (Grupo de Estados contra la corrupción, *Quinta ronda de evaluación. Prevención de la corrupción y promoción de la integridad en gobiernos centrales (altas funciones ejecutivas) y las fuerzas y cuerpos de seguridad*. Adoptado por GRECO en su 88a reunión plenaria, Estrasburgo, 20-22 septiembre 2021, p. 18. (ref. GRECORC5(2021)8). Así, en enero de 2022, la Comisión envió cartas de emplazamiento a 24 Estados miembros – incluido España– por no transponer completamente e informar a la Comisión de las medidas de transposición antes de la fecha límite. En el caso de nuestro país, inició este procedimiento de infracción contra España (INFR(2022)0073) aunque, tras la respuesta de las autoridades españolas, emitió un dictamen motivado en julio de 2022 advirtiendo del compromiso de garantizar la aplicación de la Directiva de la UE sobre denunciantes. Respuesta del Sr. Reynders en nombre de la Comisión en el Parlamento Europeo (pregunta parlamentaria núm. E-002602/2022(ASW)). Además, en julio de ese mismo año, la Comisión envió dictámenes motivados a 15 Estados miembros y a cuatro Estados miembros en septiembre de 2022 por no comunicar las medidas de transposición íntegra de la Directiva. Las respuestas de ocho Estados miembros –incluido España– a los dictámenes motivados de la Comisión no fueron satisfactorias, razón por la que la Comisión decidió el 15 de febrero de 2023 llevar a estos Estados miembros ante el TJUE. Comisión Europea, *La Comisión Europea decide llevar a 8 Estados miembros al Tribunal de Justicia de la Unión Europea por la protección de los denunciantes*. Comunicado de prensa, 15 de febrero de 2023.

<sup>19</sup> Para un análisis de la citada STJUE, remitimos al siguiente comentario: NAVARRO MEJÍA (2021: 611-628).



gestión y seguimiento de la información recibida.<sup>20</sup> Precisamente, es más que evidente que este sistema debería emplearse de manera preferente para canalizar la información aunque el informante puede elegir el canal interno o externo, según las circunstancias y riesgos de represalias que pueda considerar.

Asimismo, las entidades deberán designar un responsable del sistema interno de información (arts. 5 y 8) que podrá ser una persona o un órgano colegiado y cuyo nombramiento, destitución o cese dependerá del órgano de administración o gobierno de la entidad. La gestión del sistema puede ser interna o externa a la entidad (art. 12). En el caso de que se externalice la gestión, deberán respetarse las garantías previstas en la ley y la responsabilidad, en todo caso, recaerá igualmente en el responsable del sistema que se haya nombrado en la entidad (arts. 6 y 8). El canal de comunicación que forma parte del sistema debe permitir realizar comunicaciones por escrito o verbalmente, o de las dos formas, por medios electrónicos o, incluso, de forma presencial (arts. 5 y 7). Las comunicaciones por el canal serán confidenciales (art. 5.2º b) y deberán permitir también que se presenten o tramiten posteriormente comunicaciones anónimas (art. 7.3º). Asimismo, el procedimiento de gestión de las informaciones responderá al contenido mínimo y principios previstos en el art. 9 de esta ley.<sup>21</sup>

En relación con el Título III (arts. 16 y siguientes), se regula el canal externo de información, de manera que el informante puede optar por informar a la Autoridad Independiente de Protección del Informante (en adelante, AIPI) o a las autoridades u órganos autonómicos competentes, ya sea directamente o previa comunicación a

---

<sup>20</sup> Estarán obligadas a disponer de dicho sistema interno de información: a los tres meses desde la entrada en vigor de la Ley, esto es, el 13 de junio de 2023: las entidades del sector público salvo los municipios de menos de 10.000 habitantes, las entidades jurídicas del sector privado de 250 o más trabajadores o los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales y las fundaciones creadas por unos y otros, siempre que reciban o gestionen fondos públicos. En caso de que se trate de entidades jurídicas del sector privado de entre 50 y 249 trabajadores o municipios de menos de 10.000 habitantes, ven alargado este plazo hasta el 1 de diciembre de 2023.

<sup>21</sup> Entre estos, destaca la obligación de a) "acuse de recibo de la comunicación al informante, en el plazo de siete días naturales siguientes a su recepción"; b) "determinación del plazo máximo para dar respuesta a las actuaciones de investigación, que no podrá ser superior a tres meses a contar desde la recepción de la comunicación" o f) "el establecimiento del derecho de la persona afectada a que se le informe de las acciones u omisiones que se le atribuyen, y a ser oída en cualquier momento".



través del correspondiente canal interno<sup>22</sup>. Es más, como recuerda SIERRA RODRÍGUEZ (2023: 100-101), esta Autoridad "debería ser la que impulse el cumplimiento de la Ley y coordine el ecosistema multinivel que actúa en esta materia. Sin embargo, la norma no es expresa en estos términos y ha sido extremadamente cautelosa sobre el desempeño de esta función que queda implícita y atenuada, aunque sea evidente que tiene las atribuciones más relevantes por su especialización y por el alcance territorial de sus competencias respecto a las alertas, protección y sanciones". Es más, en última instancia, el informante podrá hacer una revelación pública de la infracción de la que ha tenido conocimiento, tras haber realizado la comunicación primero por canales internos y externos, o directamente, por canales externos –siempre que no se hayan tomado medidas apropiadas al respecto en el plazo establecido y entienda que se da una situación de peligro inminente para el interés público, entre otros–.

No menos baladí es el establecimiento de un preciso régimen sancionador,<sup>23</sup> que contempla elevadas cuantías de multas tanto para la entidad infractora, pública o privada, como para los órganos internos responsables. Así, según lo dispuesto en el art. 65, parten de 1.001 hasta 300.000 euros en el caso de las personas físicas y entre 100.000 y el millón de euros si las que cometen una infracción son personas jurídicas, intervalos que oscilan en función de su gravedad. En cualquier caso, para el caso de las muy graves, se prevé igualmente a) la amonestación pública; b) la prohibición de obtener subvenciones u otros beneficios fiscales durante un plazo máximo de cuatro años y; c) la prohibición de contratar con el sector público durante un plazo máximo de tres años. En definitiva, pese a que el régimen sancionador incentivará que las empresas se adapten lo antes posible a las novedades previstas en esta ley, deja a éstas en una situación complicada, puesto que deben cumplir con sus obligaciones legales en un tiempo récord so pena de altas sanciones que pueden llegar a comprometer su viabilidad.

Con todo, en virtud del art. 61 de la Ley 2/2023, el órgano sancionador nacional se confiere a la AIPI, que todavía no ha sido creado. Si bien, para el caso de las comunidades autónomas, Cataluña se adelanta y se sitúa a la vanguardia de España, pues ya ha conferido tal competencia a su Oficina Antifraude. Se trata así de la primera autoridad independiente que asume plenas competencias para la

---

<sup>22</sup> Informar sobre una irregularidad a una autoridad independiente, sea estatal o autonómica, supone, como apunta CLEMENTE MARTÍNEZ (2022: 136) cumplir también con el deber de actuación que prevé la normativa sobre buen gobierno, lo que además implica un acto de valentía de los dirigentes que lo llevan a cabo. Sobre la noción del concepto de independencia aplicable –por analogía– a las autoridades de protección de datos, remitimos al siguiente estudio: GARCÍA MAHAMUT (2023: 179-199).

<sup>23</sup> El art. 63 contempla las definiciones de infracciones muy graves, graves o leves.



protección de las personas informantes, tanto en lo relativo a la previsión de canales externos como en el empleo inminente de la potestad sancionadora.<sup>24</sup>

## 2.2.- Cuestiones más problemáticas de la Ley 2/2023 de protección de las personas informantes

Al margen de las novedades más destacadas que la Ley 2/2023 incorpora al ordenamiento jurídico español anteriormente citadas, es innegable que su aprobación ha evidenciado un deficitario trámite parlamentario que, en buena medida, se aprecia a través de un cierto grado de desorden en la configuración de la norma en varias de sus disposiciones, lo que ya está generando efectos adversos para distintos operadores jurídicos. Por lo pronto, toda vez que España ha cumplido con la transposición de la Directiva europea, en este apartado trataremos de sintetizar aquellas disposiciones que, o bien adolecen de la suficiente eficacia o bien, plantean problemas de encaje constitucional sobre su compatibilidad con otra legislación estatal tanto de carácter general como sectorial.

En primer lugar, cabe destacar que, aunque la ley apuesta fielmente por eliminar cualquier referencia negativa mediante el empleo general del término informante reemplazándola por su conceptualización como “informante” –ello, en una clara apuesta por alejarse del término “denunciante” prefijado inicialmente en las disposiciones de la Directiva y que tantas connotaciones negativas ha tenido a lo largo de las pasadas décadas en nuestro país–, no hay género de duda el descuido de nuestro legislador de incluir, por su actuación apresurada, aquellas referencias expresas –a la par que testimoniales– al concepto de “denunciante”.<sup>25</sup>

En segundo lugar, no debe pasarse por alto uno de los preceptos más característicos que evidencian una técnica legislativa imprecisa y que parte del propio tenor literal del art. 9.2 j) de la Ley 2/2023, cuya interpretación literal podría entrar en directa colisión con el derecho de defensa de las empresas. Esta disposición establece el contenido mínimo y principios que debe reunir el procedimiento de gestión de informaciones susceptibles de aprobación por los respectivos órganos de administración de las empresas obligadas, para lo que prevé la “remisión de la información al Ministerio Fiscal con carácter inmediato cuando los hechos pudieran ser indiciariamente constitutivos de delito”. En este sentido, de esta disposición parece desprenderse un deber inexcusable de remitir los hechos a la Fiscalía, en vez de contemplar la mera posibilidad para aquellos sujetos obligados. Y ello no solo

---

<sup>24</sup> Estas nuevas competencias son una realidad tras su aprobación en la Ley de acompañamiento de los presupuestos de la Generalitat de 2023. Disposición adicional séptima. 1 de la Ley 3/2023 de la Generalitat de Catalunya, de 16 de marzo, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público para el 2023.

<sup>25</sup> Véase, a modo de ejemplo, el apartado 3º del preámbulo de esta Ley o el art. 4.



sobre la base de la inmediatez, sino también partiendo de hechos sobre los que únicamente se exigen indicios en lugar de que éstos sean constitutivos de un delito.

En efecto, de esta disposición parece entenderse que el responsable del sistema interno de información, tras la comunicación de denuncia, deberá remitir tales hechos al Ministerio Fiscal *ipso facto*. Tal exigencia con ausencia de deber de investigarlos a fin de comprobar o verificar la existencia de verosimilitud podría tener efectos adversos para la organización o empresa afectada que, a la postre, podría vulnerar el derecho de defensa. En consecuencia, si bien la Ley 2/2023 pretende fomentar los programas de *compliance* implementados por las organizaciones a través de los canales internos de información, estos no deberían canalizarse a través de la obligación de autodenuncia ante el Ministerio Fiscal. En este caso, ésta adolecerá de la suficiente garantía de protección para las organizaciones frente a aquellas imputaciones que no acrediten fehacientemente la presunta comisión de determinados delitos por parte de su personal directivo o empleado.

En tercer lugar, emergen serias dudas sobre la interrelación entre esta norma con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD)<sup>26</sup> o, incluso, lo que podría derivarse en una posible incompatibilidad entre ambas. Al efecto, la previsión del art. 11 de la Ley 2/2023 por la que faculta para el libre intercambio de información a través de canales de grupos de sociedades<sup>27</sup> entra en directa contradicción con el deber de transparencia e información al afectado del art. 11 LOPDGDD y con el principio de limitación de la finalidad, un principio vertebrador de la normativa de protección de datos que restringe la cesión o comunicación entre empresas de determinados datos de carácter personal.

De esta manera, con carácter previo a la aprobación de la normativa de protección de informantes, el art. 64 de la Ley 9/2017 sobre Contratos del Sector Público (LCSP) ya imponía a los poderes públicos el deber de implantar aquellas medidas de prevención y control que impidan situaciones de corrupción, favoritismo o fraude y prevenir, detectar y solucionar de forma efectiva todo conflicto de interés que pueda

---

<sup>26</sup> Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

<sup>27</sup> Tal posibilidad se prevé expresamente por el apartado 3º del art. 11 que contempla lo siguiente: "Será admisible el intercambio de información entre los diferentes Responsables del Sistema del grupo, si los hubiera, para la adecuada coordinación y el mejor desempeño de sus funciones".



surgir en los procedimientos de licitación<sup>28</sup>. Incluso, otra legislación sectorial ha excedido de este cometido, previendo cauces de denuncia anónimas cuyos efectos positivos son incuestionables, tal y como reconoce un amplio sector doctrinal,<sup>29</sup> aunque, correlativamente, también incrementa el riesgo a la presentación de denuncias de mala fe.<sup>30</sup> Este es el supuesto de la normativa de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo<sup>31</sup> o la relativa a la protección de datos anteriormente citada. Esta última merece especial énfasis ateniendo a su directa relación con la Ley 2/2023, pues el art. 24 de la LOPDGDD ya preveía la creación y mantenimiento de sistemas de información a través de los cuales se puede comunicar a una entidad de Derecho privado, incluso anónimamente, la

---

<sup>28</sup> Resulta reseñable cómo la Ley 2/2023 modificó el art. 71.1.b) LCSP incluyendo entre las prohibiciones para contratar las de entidades que hubieran sido sancionadas por infracciones muy graves de la Ley 2/2023; si bien, a raíz de la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI se ha suprimido dicha referencia al añadir como una prohibición de contratar las entidades que vulneren dicha Ley 4/2023. Se trata éste de un error legislativo que deberá ser subsanado (así lo advierte VÁZQUEZ MATILLA, J., "Incidencias en contratación: Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, *Blog de Javier Vázquez Matilla*, 2023) para cumplir con el citado art. 64 LCSP, ya que, sin duda, una forma de prevenir la corrupción en las administraciones es, precisamente, evitar la contratación de empresas que hayan incumplido la normativa de protección de informantes, ya que podrían acabar actuando de forma no ética con la administración que les quisiera contratar debido a su historial incumplidor en la materia. (Pendiente actualización mayo 2023).

<sup>29</sup> Frente a la discrecionalidad de los Estados miembros para contemplar la posibilidad de admitir denuncias anónimas, se posiciona AMOEDO BARREIRO (2017: 7). Así, como afirma VESTRI (2019: 21) el anonimato constituye una de las medidas más eficaces de protección frente a las personas informantes. En palabras de ALIAGA RODRÍGUEZ (2022: 67), el anonimato es esencial no solo desde la óptica del informante, que se asegura de forma efectiva a auto protección frente a posibles represalias que se pudieran adoptar contra él, sino también desde el interés de las organizaciones, que ven un incentivo real en la suministración de información necesaria para detener o evitar irregularidades. Aunque para ello, como expone SIERRA RODRÍGUEZ (2020: 38), resulta indispensable que el informante pueda realizar un seguimiento real a fin de que pueda conocer de primera mano el desenlace de las alertas que ha efectuado.

<sup>30</sup> En definitiva, como reconoce GARRIDO JUNCAL (2019: 137), aquellas que contienen información falsa, tergiversada u obtenida de forma ilícita, así como aquellas "que se presentan con el mero propósito de difundir el descrédito y la difamación de la persona a la que vayan referidas".

<sup>31</sup> Los arts. 26 bis. y 63 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo prevé que los empleados, directivos o agentes informen sobre infracciones de esta Ley. En estos supuestos, los sujetos informantes pueden formular denuncias anónimamente mediante canales internos o externos y los sujetos obligados deben velar por el cumplimiento de las normas de protección de datos, así como asegurar que los informantes no sufran represalias.



comisión en su seno o por terceros, de conductas contrarias a la normativa general o sectorial que le sea aplicable.

En este punto, ha llamado la atención que este precepto –previsto en esta ley orgánica– haya sido modificado por la disposición final séptima de la Ley 2/2023, lo que ha generado dudas de calado sobre la supuesta transgresión del principio de reserva de ley<sup>32</sup>. Sin embargo, el art. 24 de la LOPDGDD tiene carácter ordinario (no orgánico) a tenor de la Disposición final primera de esta ley, por lo que tal previsión no transgrede tal principio. Ello, con independencia de que quizá hubiera resultado más apropiado y pertinente una modificación directamente en la LOPDGDD al tratarse de la norma medular que, hasta la fecha, ha regulado los sistemas de información de denuncias internas y respecto a los cuales ya se disponía la posibilidad de presentar denuncias anónimas, así como la necesidad de preservar y proteger la identidad de la persona denunciante en caso de que se hubiera identificado–.

En otro orden de cosas, resulta relevante poner de manifiesto la incongruencia existente entre el preámbulo de la Ley y su articulado en relación con el Delegado de Protección de Datos (DPD). A este respecto, el propio apartado 3º del preámbulo contempla expresamente: “se exige que las entidades obligadas a disponer de un Sistema interno de información, los terceros externos que en su caso lo gestionen y la Autoridad Independiente de Protección de Datos, A.A.I., así como las que en su caso se constituyan, cuenten con un delegado de protección de datos”.

De la propia redacción de este precepto, la obligación de contar con un DPD parece extenderse a cualquier entidad obligada que disponga de un sistema interno aunque, posteriormente, el propio art. 34 de la ley únicamente exige nombrar un DPD a la AIPI y a las restantes autoridades independientes autonómicas análogas a ésta última. Dicho lo cual, entendemos la prevalencia de tal precepto frente a lo dispuesto en el preámbulo, por lo que la exigencia de contar con un DPD deberá extenderse a toda autoridad independiente a lo que se adicionarán aquellos responsables y encargados del tratamiento que cuentan con tal obligación según lo dispuesto en la LOPDGDD. Por último, nada obsta al resto de responsables y encargados del tratamiento para que cuenten con esta persona física o jurídica independiente –encargada de informar a la entidad responsable o al encargado del tratamiento sobre sus obligaciones legales en materia de protección de datos– tras la implementación de sus respectivos sistemas internos de información, pues tal

---

<sup>32</sup> Para tal fin, nos hacemos eco de afirmaciones recientes como la que realiza Javier Puyol, magistrado en excedencia y ex letrado del Tribunal Constitucional en un reciente blog de la revista *Economist & Jurist*, en el que el 13 de marzo de 2023 apuntaba expresamente lo siguiente: “(...) la Disposición Final Séptima de esta ley modifica el artículo 24 de la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos. Es curioso que una ley ordinaria modifique preceptos de una Ley Orgánica”.



designación fomenta el fiel respeto de la normativa de la protección de datos vigente.<sup>33</sup>

De lo anteriormente expuesto, es más que evidente que la Ley 2/2023 no es estrictamente de índole administrativa, pues su aplicabilidad se hace extensible tanto para el sector público como para el privado. Ahora bien, dispone de una especial incidencia en el ámbito público, por cuanto desplaza a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) —la cual exige la identificación de la persona que informa sobre una infracción, lo que impide *de facto* la presentación de denuncias anónimas— mediante el reconocimiento para un sujeto de informar anónimamente o no sobre una infracción.

Por último, cabe preguntarse qué va a suceder con aquellas comunidades autónomas que no tienen una agencia antifraude autonómica. En este sentido, cabe preguntarse si sería viable, por ejemplo, que estas optaran por atribuir más competencias al Defensor del Pueblo autonómico.

En la actualidad, parece que solo hay dos alternativas para poner en funcionamiento el canal externo: o bien, las agencias antifraude autonómicas —actualmente, España cuenta con 5: la Oficina Antifrau de Catalunya; la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la Islas Baleares; la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción; la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de Navarra y la Agencia

---

<sup>33</sup>El art. 34 de la Ley 2/2023 remite a lo dispuesto en el art. 37.1.a) del Reglamento General de Protección de Datos, en lugar de remitir directamente a la LOPDGDD que, en su art. 34 (apartado primero) concreta aquellos responsables y encargados del tratamiento cuya designación de un DPD resulta preceptiva. Por su parte, en el segundo apartado se contemplan “otros” responsables o encargados del tratamiento, en cuyo caso, la designación de tal designación resulta, evidentemente, facultativa.





Valenciana Antifraude<sup>34</sup> o bien, la futura AIPI estatal.<sup>35</sup> La delegación competencial a los Defensores del Pueblo autonómicos podría erigirse como cauce legal efectivo para conferir a estas instituciones las funciones análogas asumidas por las agencias antifraude autonómicas. Si bien, en este caso, convendría revisar el tenor literal de los Estatutos de Autonomía para precisar si éstos deben reformarse a fin de prever a estos altos comisionados de las asambleas de las comunidades autónomas funciones de la AIPI estatal en el ámbito autonómico –en todo caso, deberá procederse a la reforma de las leyes que lo desarrollen a fin de contemplar las funciones que les son propias–.

Una ampliación competencial que, en el caso de producirse, incrementaría sustancialmente no únicamente la homogeneidad en las actuaciones administrativas –en tanto en cuanto, tales funciones serían asumidas por los defensores de pueblo autonómicos que, en líneas generales cuentan con una estructura administrativa semejante–, sino también la eficiencia en la implantación de los sistemas de protección de informantes. Y ello, desde dos perspectivas distintas: la primera, habida cuenta de que no sería necesario crear una autoridad independiente *ad hoc* en aquellas comunidades autónomas que no cuentan con una agencia antifraude y, la segunda, por cuanto proporcionaría una respuesta más próxima a la ciudadanía informante en tiempo y forma, lo cual resulta especialmente relevante teniendo en cuenta las represalias a las que pueden verse sometidos.

### **3.- La aplicación material y personal de la Ley 2/2023: algunos aspectos críticos**

Como trataremos de analizar a continuación, pese a que la Ley 2/2023 excede de un mero marco normativo de protección del denunciante hacia una ampliación del

---

<sup>34</sup> Además, Aragón cuenta con la Agencia de Integridad y Ética Públicas, que fue creada en virtud de la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas aunque no cuenta con actividad relevante. También Asturias ha contemplado el Canal de Lucha contra la Corrupción, a modo de buzón de denuncias, dentro del Portal de Transparencia de la Administración del Principado de Asturias, cuya gestión se encomienda a la Oficina de Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción en virtud de la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés. Todo ello, sin perjuicio de las agencias municipales que fueron creadas a nivel municipal en Madrid y Barcelona. (El Pleno del Ayuntamiento de Madrid aprobó, en sesión celebrada el 23 de diciembre de 2016, el Reglamento Orgánico de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción, y dicha Oficina Municipal está operativa desde octubre de 2018 una vez nombrado su Director, el resto del personal, adjudicarle una sede y contar con su Registro y sistema de gestión informático; la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Barcelona, por acuerdo de 29 de diciembre de 2015, aprobó la creación de la Oficina para la Transparencia y las Buenas Prácticas).

<sup>35</sup> BUENO SÁNCHEZ (2022: 209-240) descarta acudir a otros órganos, a pesar de que la Directiva abría esa posibilidad al disponer en su art. 11 la obligación activa general de los Estados miembros de designar "a las autoridades competentes" en el establecimiento de denuncia externa y de seguimiento de las mismas.



ámbito material y personal de la Directiva, esta puede catalogarse de confusa y disfuncional en aspectos clave que, en determinados contextos, podría vaciar de efectividad la normativa europea de referencia. Como analizaremos a continuación, esto ha lastrado considerablemente una de las principales oportunidades con la que contaba el legislador español, en esencia, la clara aspiración de "que el derecho interno vaya más allá y se amplíen los ámbitos de aplicación personal y material, las garantías y las protecciones que se configuran como mínimas" (SIERRA RODRÍGUEZ: 2020: 82).

### 3.1.- El ámbito de aplicación material u objetivo

Como consecuencia de las competencias limitadas de la UE, el ámbito de aplicación material de la Directiva resulta sumamente fragmentado, complejo y, a todas luces, restringido por cuanto simplemente protege a los informantes que denuncian infracciones de la legislación de la UE en áreas muy definidas. De hecho, el art. 2 de la Directiva define el ámbito material a través de conceptos abstractos como los intereses financieros de la UE (apartado 1 letra b)<sup>36</sup> y el mercado interior (apartado 1 letra c), para lo cual remite a su Anexo que, en su Parte II contempla un listado extenso de actos de la UE. En su apartado 1º prevé la existencia o sospecha razonada y fundada de cualquier infracción del Derecho de la UE y que, como reconoce MIRANZO DIAZ (2019: 373), "busca desincentivar el torpedeo malintencionado de las decisiones o las meras venganzas personales".

El problema radica en que, si estos deciden denunciar infracciones<sup>37</sup> tanto de otras áreas de la legislación de la UE como aquellas de índole nacionales que no se encuentran claramente definidas en la legislación del Estado miembro en cuestión, no estarán amparados por la protección conferida por la legislación de protección al denunciante. Un déficit normativo que resulta especialmente preocupante por cuanto puede entrar en directa contradicción con el primer párrafo del art. 6.1 a) de la Directiva, que exige como condición para conferir protección que los

---

<sup>36</sup> Los intereses financieros de la UE se prevén en el art. 2.1 del Reglamento 883/2013 y abarcan tanto los ingresos, gastos y activos cubiertos por el presupuesto de la Unión Europea, como los presupuestos de las instituciones, órganos, oficinas y agencias y los presupuestos gestionados y controlados por ellos.

<sup>37</sup> La infracción es, ciertamente, un concepto flexible por cuanto abarca también la "información sobre infracciones", tanto aquella relevante, como "(...) las sospechas razonables, 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, y sobre intentos de ocultar tales infracciones" (art. 5.2). En caso de alcanzar dicho umbral, el denunciante ostenta la protección frente a cualquier tipo de acoso. De hecho, la Directiva prohíbe cualquier acto u omisión que cause un perjuicio, ya sea directo, indirecto, se trate de amenazas o tentativas de represalias, acto realizado, instado o simplemente tolerado (art. 19 de la Directiva contempla la amplia amalgama de represalias proscritas).



denunciantes no solo "tengan motivos razonables para pensar que la información sobre infracciones denunciadas es veraz en el momento de la denuncia (...)" sino que, además, la información entre "dentro del ámbito de aplicación de la presente Directiva". Por lo tanto, la denuncia de infracciones estará o no protegida en función de la materia susceptible de divulgación, razón por la que concurre un interés esencial en la necesidad de delimitar el ámbito de aplicación material previsto por la ley 2/2023 para así determinar si la persona informante recibirá o no protección frente a posibles represalias.<sup>38</sup>

Indudablemente, el mero mantenimiento del enfoque de la Directiva en sede nacional hubiera dejado a muchos denunciantes desprotegidos, estos no tendrían plena certeza sobre qué comportamiento a la hora de informar se ajusta a los criterios legales establecidos y conduciría, en última instancia, a situaciones en las que las personas deciden no hablar, o ante la creencia errónea de que están protegidos, son vulnerables a represalias.<sup>39</sup> Máxime cuando la Directiva no limita el alcance material en sede nacional por cuanto subraya la posibilidad de que los Estados miembros amplíen "la protección en su Derecho nacional a otros ámbitos o actos (...)" con el fin de garantizar que haya un marco integral y coherente de protección de los denunciantes en el ámbito nacional (art. 2.2 y Considerando 5). Es más, la Comisión Europea alentó a hacerlo, reconociendo que "un enfoque integral es indispensable para reconocer la contribución significativa de los denunciantes para prevenir y combatir conductas ilícitas que perjudiquen el interés público, y para garantizar que estén debidamente protegidos en toda la UE".<sup>40</sup>

Precisamente, el art. 2 de la Ley 2/2023 ha seguido este enfoque y su ámbito de aplicación material se centra en la protección de las personas que, en un ámbito laboral o profesional, detecten infracciones de la normativa de la UE. Si bien, va más allá pues también posibilita la comunicación a través de los mecanismos previstos formalmente de cualquier infracción penal o administrativa grave o muy grave de nuestro ordenamiento jurídico –en todo caso, se incluyen aquellas que conllevan un

---

<sup>38</sup> Recordemos que, en caso de que esté dentro del ámbito de aplicación material, en ningún caso resultará gradual, sino que la protección se extenderá directamente sobre toda represalia, de manera que los Estados miembros deberán responder contundentemente mediante sanciones ya sea de índole penales, civiles o administrativas (Considerando 102).

<sup>39</sup> Cabe destacar que los estándares internacionales adoptados por Transparencia Internacional recomendaban que la legislación sobre denuncias debería disponer de un alcance material lo suficientemente amplio y claro a fin de que cubra la gama más extensa posible de irregularidades. Transparencia Internacional, *Principios Internacionales para la Legislación de Denunciantes*, 2013, p. 4; Proyecto de Responsabilidad Gubernamental (GAP), *Políticas sobre Mejores Prácticas Internacionales para Denunciantes*, 22 de julio de 2016.

<sup>40</sup> Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, Reforzar la protección de los denunciantes a nivel de la UE, COM (2018) 214 final.



perjuicio económico para la Hacienda Pública y para la Seguridad Social-. Así, aunque la citada Ley pretende fomentar la transparencia, únicamente ampara la denuncia de tales infracciones a través de canales internos y externos de información, lo que llevará a que estos concentren la práctica totalidad de su actividad investigadora sobre aquellas vulneraciones que afecten con un mayor impacto al conjunto de la sociedad.

Sin embargo, correlativamente, dejará fuera un sinfín de otras conductas habituales como puede ser el incumplimiento de las políticas internas y los códigos éticos de las organizaciones u otros comportamientos vinculados con el abuso de poder. Este enfoque podría vaciar de protección las garantías predefinidas por la Directiva, habida cuenta de que la finalidad de esta radica en comprender áreas en la que se producen situaciones de acoso, abusos de autoridad o cualquier acción u omisión que se produzca en el seno de una organización pública o privada que, en definitiva, frustre el objetivo de denunciar cualquier información que contraríe el interés público general de la UE y nacional.

Es innegable que tal ausencia –y por ende, de aparente exclusión– en la Ley 2/2023 supone la desprotección de conductas relevantes y cotidianas como el *dumping* salarial o la discriminación laboral que, por el contrario, si que contemplan directa o indirectamente otras legislaciones nacionales de nuestro entorno como es el caso de la legislación francesa, en virtud de la aplicación de la actual Ley núm. 2022-401 (conocida como “Loi Wasserman”).<sup>41</sup>

Por añadidura, el apartado 2º del citado artículo dispone que la previsión de que la protección que confiere la norma no excluye la aplicación de las normas relativas al proceso penal, incluyendo las diligencias de investigación. Una disposición que, igualmente, se diferencia de la Ley francesa núm. 2022-401 que, en su art. 10-1.-I, otorga inmunidad –incluyendo responsabilidad penal y civil– a la persona informante. Y, pese a esta disposición encaja coherentemente con la posibilidad que contempla el art. 21.3º de la Directiva que dispone que los informantes no incurrirán en responsabilidad respecto de la adquisición o el acceso a la información que es comunicada o revelada públicamente “siempre que dicha adquisición o acceso no

---

<sup>41</sup> Francia, pese a que ya contaba con medidas integrales de protección de denunciantes desde 2016 conforme a la Ley Sapin II, la Ley 2022-401 de 21 de marzo de 2022 destinada a mejorar la protección de los denunciantes, resulta más garantista. En efecto, el alcance material ampara toda denuncia que lesione el interés general nacional o comunitario, en particular cuando exista una situación de emergencia o riesgo de lesión irreversible (art. 6 salvo las excepciones del art. 8). Ley n° 2022-401 de 21 de marzo de 2022 destinada a mejorar la protección de los denunciantes. JORF n°0068 de 22 de marzo de 2022 (NOR : JUSX2132193L). Véase igualmente el Decreto núm. 2022-1284 del 3 de octubre de 2022, por el que implementa la Ley francesa n° 2022-401 de 21 de marzo de 2022, sobre la protección de los denunciantes, que entró en vigor el 4 de octubre de 2022.



constituya de por sí un delito", podría tener un efecto disuasorio considerable entre posibles informantes.

En esta línea, casos tan sonados como los relativos a los delatores del escándalo LuxLeaks Antoine Deltour y Raphaël Halet, trabajadores de la consultora PwC y que filtraron miles de documentos que evidenciaban las ventajas fiscales concedidas por el Gran Ducado a multinacionales, no estarían protegidos por la ley española. Cuestión, a todas luces, incongruente, considerando que este caso tan mediático propiciaría la adopción de la (entonces) propuesta de Directiva.

Que la Ley 2/2023 no exima de responsabilidad penal a las personas que informen de casos de corrupción constituye un déficit importante en nuestro sistema democrático por cuanto supone la desprotección de potenciales informantes que ayudarían a destapar casos de perjuicios de primer orden para el interés público. En nuestro país, este sería el caso de la persona que hizo públicos los correos electrónicos de Blesa que demostraban la existencia de las "tarjetas *black*", que no estaría protegido si hubiera denunciado o revelado públicamente la información – únicamente si hubiera informado de forma anónima y bajo su propio riesgo–. Así se contempla por el art. 35 de la citada ley, que extiende la protección contra represalias a una ulterior identificación solo para los casos en los que, además de que el sujeto en cuestión hubiera tenido "motivos razonables para pensar que la información referida es veraz", esta debe –en todo caso– entrar "dentro del ámbito de aplicación de esta ley".

Parece que la nueva ley no toma conciencia de los casos que mayor repercusión pública han tenido a escala mundial en la última década, como la mayor filtración de inteligencia en la historia de la Agencia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos –en el año 2013, el consultor tecnológico Edward Snowden destapaba el espionaje masivo realizado por esta Agencia– o el papel fundamental que jugó Hervé Falciani a la hora de destapar a evasores fiscales en todo el mundo –y que lleva desde el año 2009 colaborando con la justicia de varios países para relevar a evasores fiscales que guardan su dinero en bancos suizos–.

Lo que está claro es que la Ley 2/2023 no sigue a las legislaciones nacionales más garantistas como Francia, donde incluso su legislación de protección de denunciante anterior a la transposición de la Directiva, esto es, la conocida como Ley Sapin II, ya preveía la exención de responsabilidad penal de un denunciante que violaba la obligación de secreto protegido si tal divulgación resultaba necesaria y proporcionada para proteger los intereses en juego. Incluso la vigente Ley francesa núm. 2022-401 resulta todavía más garantista, pues amplía el alcance de esta falta de responsabilidad penal, de modo que el denunciante no es responsable penalmente en los casos en los que sustraiga, malverse u oculte documentos o cualquier otro soporte que contenga información de la que tenga conocimiento



legítimo. Los tribunales que juzguen tales situaciones comprobarán, por tanto, la proporcionalidad y la necesidad de la infracción cometida a los efectos del ejercicio del derecho de alerta.

### 3.2.- El ámbito de aplicación personal o subjetivo

La Directiva define *whistleblower* como “una persona física que comunica o revela públicamente información sobre infracciones obtenida en el contexto de sus actividades laborales” (art. 5.7) y que “desempeña un papel clave a la hora de descubrir y prevenir esas infracciones y de proteger el bienestar de la sociedad” (Considerando 1). En efecto, pretende abarcar dentro de esta figura a una gran colectividad de sujetos, comprendiendo a los trabajadores, voluntarios y trabajadores en prácticas, funcionarios públicos, accionistas y a otros miembros del órgano de administración o dirección de una empresa, incluidos los miembros no ejecutivos o cualquier persona que trabaje bajo la supervisión y la dirección de contratistas, subcontratistas y proveedores. Es por ello por lo que provee una definición amplia en la que, indudablemente, deja cabida a que las legislaciones nacionales puedan contemplar sujetos provenientes de un sinfín de sectores, incluido aquellas organizaciones sin ánimo de lucro.

Un “tercer” sector, este, que España no contempla en la Ley 2/2023, lo que supone una oportunidad regulatoria perdida de protección a estos colectivos. De tal modo, el art. 3 de esta ley protege a las personas informantes que trabajan “en el sector privado o público y que hayan obtenido información sobre infracciones en un contexto laboral o profesional” y las denuncien a través de los canales previstos legalmente. Se aplica, incluso, a una relación laboral finalizada, así como a voluntarios, becarios, trabajadores en periodos de formación o aquellos que se encuentren en el proceso de selección o negociación precontractual.<sup>42</sup> Por su parte, llama particularmente la atención la ausencia de elementos medulares, como la

---

<sup>42</sup> Lo particularmente relevante es la determinación exhaustiva de aquellas personas a las que se les puede conferir protección contra potenciales represalias, estableciendo medidas de protección que no se limitan a aquellos sujetos que hayan realizado una denuncia, sino que se extiende a toda persona física y jurídica que corre el riesgo de recibir un trato injusto como consecuencia de haber denunciado irregularidades. De ahí que los apartados 3º y 4º prevean una multiplicidad de sujetos relacionados con las personas informantes a los que pueden extenderse medidas destinadas su protección contra represalias, incluyendo a representantes legales que asesoran y apoyan al informante, personas físicas que lo asisten o están relacionadas (amistades, familiares, allegados), así como personas jurídicas empleadoras o en las que ostente una participación significativa, esto es, una “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”.



necesidad de que el informante divulgue la información de buena fe<sup>43</sup> como condición indispensable para garantizar su protección o, lo que resulta más importante, la ausencia de compensación económica directa.

Por lo tanto, a partir de la entrada en vigor de esta ley, las personas informantes ya no deben ser simplemente sujetos "desinteresados" sino que, con carácter general, tampoco deberán recibir "compensación financiera directa". Así se prevé por el art. 37.1 d) de la Ley 2/2023, que otorga a la futura AIPI la posibilidad de proporcionar "apoyo financiero y psicológico" de manera individualizada, esto es, una vez analizadas todas las circunstancias derivadas de la presentación de la comunicación. Un sistema que se basa en el modelo francés y que tiende a alejarse de los populares programas de protección al *whistleblower* de EE.UU. basados en toda una serie de incentivos y medidas económicas y financieras de distinta índole.

Con todo, en lo concerniente a la norma española, su efectividad no está, en modo alguno, garantizada, sino que estará supeditada al número de personas que decidan informar sobre alguna de las acciones u omisiones a que se refiere el artículo 2 de ley. En cualquier caso, prevemos un incremento exponencial del número de informantes en los próximos años, por lo que convendrá prestar atención detenida al momento de creación de esta autoridad para ver si es capaz de otorgar ayuda individualizada a un colectivo que se verá, frecuentemente, en clara situación de vulnerabilidad.

Con todo, el ámbito personal de la ley dispone de un alcance manifiestamente más restrictivo con respecto al material puesto que, pese a que protege a los sujetos informantes con independencia del canal de información empleado,<sup>44</sup> no incluye a categorías que, en determinadas situaciones, requerirían de protección, como podría ser el personal directivo o los miembros de los órganos de gobierno. También deja a su suerte a las organizaciones que asisten o realizan actividades de apoyo o investigación junto a la persona informante, entre las que se incluyen asociaciones

---

<sup>43</sup> Esta se menciona tímidamente en el preámbulo de la misma como "la expresión de su comportamiento cívico y se contraponen a otras actuaciones que, por el contrario, resulta indispensable excluir de la protección, tales como la remisión de informaciones falsas o tergiversadas, así como aquellas que se han obtenido de manera ilícita".

<sup>44</sup> Un avance considerable puesto que, el art. 28 del proyecto de ley, supeditaba la protección contra represalias al seguimiento de un sistema de canales de denuncia a tres niveles en el que la comunicación, en primer término, debía realizarse por canales internos y externo. Una exigencia que se basaba en la "preferencia" de que la información sobre prácticas irregulares debía conocerse, en primer término, por la propia organización en aras de que estas fueran corregidas o reparadas "lo antes posible los daños". Un criterio restrictivo y no previsto expresamente por la Directiva que, finalmente, fue eliminado en las enmiendas del Senado.



de protección a las personas informantes u organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otras.

Ni que decir tiene que se trata de una de las grandes diferencias con otras legislaciones de nuestro entorno, como la ley francesa anteriormente citada que, en el art. 2.1º, abarca dentro de la protección a los “facilitadores”, entendiéndose como tal “toda persona física o toda persona jurídica de derecho privado sin ánimo de lucro que ayude a un denunciante a realizar una denuncia o denuncia (...)”. Una definición que deja cabida a las ONG o asociaciones en una firme apuesta, entendemos, por otorgar protección a aquellas organizaciones que han estado estrechamente ligadas a los informantes. Es más, sigue la senda de los fructíferos resultados cosechados a lo largo de las pasadas décadas en EE.UU., donde este tipo de organizaciones han incentivado la denuncia de irregularidades hasta el punto de consolidar un marco jurídico de protección efectiva de los derechos e intereses de este colectivo en clara situación de vulnerabilidad.<sup>45</sup>

#### 4.- Reflexiones conclusivas

Es indudable que la función de las personas informantes no puede circunscribirse a su mera catalogación como meros “denunciantes”, sino que su papel se reconceptualiza como un verdadero defensor de la legalidad y del interés público.

---

<sup>45</sup> En EE.UU, las ONG disponen de una amplia experiencia en la protección del denunciante, desarrollando un papel clave en su protección. Entre las más destacadas, *Empower Oversight Whistleblowers & Research* (EMPOWR) trabaja para ayudar a las personas con información privilegiada a documentar y denunciar la corrupción a las autoridades correspondientes, al mismo tiempo que busca que las autoridades rindan cuentas para actuar sobre esos informes (<https://empowr.us/>). El *Proyecto de Responsabilidad Gubernamental* (GAP) es un grupo de interés público no partidista que promueve la responsabilidad gubernamental y corporativa al proporcionar representación legal a los denunciantes, proporcionando asesoramiento y apoyo legal y estratégico a empleados que pretenden denunciar o han denunciado una conducta indebida. GAP también lidera campañas para promulgar leyes de protección de denunciantes tanto a nivel nacional como internacional (<https://www.whistleblower.org>). Por su parte, *Consejeros de Seguridad Nacional* (NSC), son un bufete de abogados de interés público sin fines de lucro que están especializados en denuncia de irregularidades en ámbito laboral (<http://www.nationalsecuritylaw.org>). El *Centro Nacional de Denuncias* (NWC) ayuda a los denunciantes a que encuentren abogados que los representen, abogando por políticas que protejan y recompensen a los denunciantes (<https://www.whistleblowers.org>) o el *Proyecto sobre Supervisión Gubernamental* (POGO), una organización de control independiente que trabaja estrechamente con denunciantes del gobierno y promueve reformas mediante la denuncia de casos de corrupción y los conflictos de intereses (<http://pogo.org>). *Contribuyentes Contra el Fraude* promueve la efectividad de la Ley de Reclamos Falsos y los programas federales de denunciantes (<https://taf.org>) o *The Signals Network* (TSN), que apoya a los denunciantes que han compartido información de interés público con la prensa sobre mala conducta empresarial o abusos de los derechos humanos ([thesignalsnetwork.org](http://thesignalsnetwork.org)). Finalmente, destaca *Denunciantes de América* (WoA), que se centran en ayudar a los denunciantes que han sufrido represalias (<https://whistleblowersofamerica.org>)





Y lo cierto es que la reciente aprobación de la Ley 2/2023, pese a avanzar notablemente en la creación de un marco jurídico integral de protección al informante, se queda a medio camino en la adopción de una legislación garantista de la protección del informante.

Buena muestra de ello se aprecia en la existencia de ciertas dudas sobre si esta alcanza o no el nivel de protección requerido por la Directiva 2019/1937, teniendo en consideración que esta ha cumplido con un trámite parlamentario mínimo en cuanto a la técnica diferida de transposición. En particular, debe apuntarse la falta de coherencia de esta ley con normas del resto del ordenamiento jurídico nacional, cuestión que viene motivada por deficiencias sistémicas que parten desde un cierto grado de confusión a lo largo de la citada ley en la denominación de la figura del informante hasta otros preceptos, como los relativos a la designación del DPD, en los que se evidencia una técnica legislativa imprecisa.

Ya adentrándonos en el ámbito de aplicación de esta ley, desde una perspectiva objetiva, esta se centra en la denuncia de tales infracciones a través de canales internos y externos de información. Sin embargo, nada establece acerca de otras conductas como podría ser el incumplimiento de las políticas internas o códigos éticos que las organizaciones llevan implementando en los últimos años y décadas, así como otras conductas relacionadas con el abuso de poder que se producen en el seno de estas. Asimismo, esta ley no exime de responsabilidad penal a las personas que informen de casos de corrupción, un déficit considerable que conllevará la desprotección de potenciales informantes que ayudarían a destapar casos de perjuicios de primer orden para el interés público. A modo de *lege ferenda*, una ulterior reforma de la ley española debería pivotarse sobre la supresión de la responsabilidad penal del informante, sin perjuicio de aquellos delitos penales que resulten independientes de la acción de informar o denunciar como las amenazas o daños a la seguridad personal que no estén relacionados con la elaboración de un informe o la divulgación de información conforme a la citada ley.

Por su parte, es perceptible un ámbito de aplicación subjetivo de esta ley sumamente restrictivo, pues deja fuera de esta ley al personal directivo o los miembros de los órganos de gobierno que podrían actuar a modo de potenciales informantes con información relevante que podría amenazar el interés público. Tampoco entran dentro del ámbito de protección las organizaciones que asisten o realizan actividades de apoyo o investigación junto a la persona informante, como podrían ser las asociaciones que actúan en defensa de las personas informantes u ONG, entre otras. Consecuentemente, deberá realizarse una interpretación extensiva del ámbito subjetivo de la Ley 2/2023 del que deriva *prima facie* del tenor literal a fin de comprender a un amplio elenco de personas físicas y jurídicas –incluyendo, en el caso de esta última, a toda aquella organización que apoye, asista o investigue



la acción de informar junto al informante que actúa como interesado en el procedimiento–.

Finalmente, debe advertirse de que la Ley 2/2023 confiere a la futura AIPI la posibilidad de proporcionar “apoyo financiero y psicológico” a los informantes. Sin bien, puede predecirse que este tipo de ayudas se articularán de manera excepcional por lo que, sin perjuicio de ulterior desarrollo reglamentario que especifique las condiciones requeridas para suministrar apoyo financiero al informante, para que las personas puedan acceder a dicha protección deberá existir un fuerte compromiso por parte de esta autoridad independiente. Esto deberá incluir tanto una voluntad inequívoca de asistir a los informantes como recursos económicos suficientes para proveer efectivamente dichas ayudas.

### Bibliografía

- ALIAGA RODRÍGUEZ, R. 2022. “La denuncia anónima como instrumento de transparencia y protección de los denunciantes”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 14: 57-78.
- AMOEDO BARREIRO, D. 2017. “Elementos esenciales para un sistema de protección del informante”, *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, núm. 4: 1-8.
- AMOEDO BARREIRO, D. 2018. “Los sistemas informáticos de detección de malas prácticas, herramientas esenciales para la prevención de la corrupción”. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, núm. 6: 1-7.
- BENÍTEZ PALMA, E. 2018. “El control externo y el *whistleblowing* (canales de denuncia)”, *Revista Española de Control Externo*, vol. XX, núm. 59: 11-42.
- BUENO SÁNCHEZ, J. M. 2022. “Oportunidad legal y necesidad democrática de crear una Autoridad Administrativa Independiente de Lucha contra la Corrupción y Protección del Denunciante”, *Revista de administración pública*, núm. 217: 209-240.
- CHEVARRÍA F., SILVESTRE M. 2013. *Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa*. Colección Documentos de Trabajo. Serie Estados de la cuestión Área Institucionalidad Democrática, núm. 2:1-116. (<http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1400663798-DT2.pdf>).
- CLEMENTE MARTÍNEZ, J. 2022. Los principios de buen gobierno de la nueva Ley Valenciana 1/2022. *Estudios de Deusto: revista de Derecho Público*, vol. 70. núm. 2: 115-152.
- FERNÁNDEZ AJENJO, J. A. 2020. “Comentarios a la Directiva UE 2019/1937 relativa a la Protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión”, en RODRÍGUEZ GARCÍA N., y RODRÍGUEZ LÓPEZ F., (Dirs.), *Compliance y*



*Justicia Colaborativa en la prevención de la Corrupción*, Valencia: Tirant lo Blanch: 111-139.

GARCÍA MAHAMUT R. 2023, "Graves anomalías en el primer proceso de selección de la presidencia y adjuntía de la AEPD al amparo de la LOPDGDD y del RGPD: algunas propuestas de reforma" en PAUNER CHULVI C., GARCÍA MAHAMUT R., TOMÁS MALLÉN B., (Eds.), *La implementación del Reglamento General de Protección de Datos en España y el impacto de sus cláusulas abiertas*, Valencia: Tirant lo Blanch, 179-199.

GARCÍA MORENO B. 2022. "La figura del whistleblower", en: JORDI GIMENO BEVIÁ J., LÓPEZ DONAIRE M<sup>a</sup> B., (dirs.), *La directiva de protección de los denunciantes y su aplicación práctica al sector público*, Valencia, Tirant Lo Blanch: 29-52.

GARCÍA MORENO, B. 2020. *Del whistleblower al alertador. La regulación europea de los canales de denuncia*, Valencia, Tirant Lo Blanch: 1-342.

GARRIDO JUNCAL, A. 2019. "La protección del denunciante: regulación autonómica actual, novedades normativas y propuestas de futuro". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, núm. 12: 126-151.

LEO CASTELA J. I. 2021. *Gestión de riesgos legales y compliance corporativo*, Valencia. Tirant lo Blanch: 1-206.

MIRANZO DÍAZ J. 2019. "La nueva Directiva de protección del denunciante: un análisis desde el Derecho público", *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 49: 361-385.

NAVARRO MEJÍA, I. 2021. "La falta de transposición de una directiva europea en materia reservada a ley orgánica. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de febrero de 2021. Asunto C-658/19", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 111: 611-628.

PAUNER CHULVI C. 2023. "Protección de las personas informantes en la Directiva (UE) 2019/1937 y tratamiento de datos de carácter personal. Breve referencia a la Ley 2/2023 de protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción", en PAUNER CHULVI C., GARCÍA MAHAMUT R., TOMÁS MALLÉN B., (Eds.), *La implementación del Reglamento General de Protección de Datos en España y el impacto de sus cláusulas abiertas*, Valencia: Tirant lo Blanch: 265-295.

PÉREZ MONGUIÓ J. M. 2020. "Whistleblower y las dificultades para su implantación en España e Italia", en: SÁNCHEZ DE DIEGO y FERNÁNDEZ DE LA RIVA M., Sierra-Rodríguez J. (Coords.), *Transparencia y participación para un gobierno abierto. El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley*: 227-247.



- PÉREZ TRIVIÑO, J. L. 2018. "Whistleblowing", *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 14: 285-298.
- RAGUÉS I VALLÉS, R. 2006. "¿Héroes o traidores? La protección de los informantes internos (wistleblowers) como estrategia político-criminal", *InDret*, núm. 3: 1-19.
- RODRÍGUEZ-MEDEL NIETO, C. 2019. "La protección de los informantes – *whistleblowers*– y las garantías de los investigados. Análisis de la propuesta de Directiva de la Unión Europea y en España de la proposición de ley integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes", *Revista de Estudios Europeos*, núm. extraordinario monográfico 1/2019: 225-245.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J. 2020. "Impulso europeo al whistleblowing y las autoridades de integridad". *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 19: 64-85.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J. 2020. "Anonimato y apertura de los canales de denuncia de la corrupción". *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 55: 1-41.
- SIERRA RODRÍGUEZ J. 2022. "La autoridad independiente de protección del informante en la ley 2/2023". *Revista Española de Control Externo*, vol. XXIV, n.º 72: 78-103.
- STRACK, G. 2011. "Whistleblowing in Germany", en: ARSZUŁOWICZ M., GASPARIKI W. (Eds.), *Whistleblowing: In defense of proper action*, New Brunswick, New Jersey: 109-124.
- VESTRI, G. 2019. "Aproximación al sistema de «whistleblowing». Un nuevo desafío para la Administración pública española". *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 51.
- VILLORIA MENDIETA, M. 2021. "Un análisis de la Directiva (UE) 2019/1937 desde la ética pública y los retos de la implementación", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 12: 15-24.