

**2.**

**Procedimiento administrativo,  
contratos, convenios  
y subvenciones**



# **Guía para la protección efectiva de las personas informantes en España: análisis crítico de la Ley 2/2023 y propuestas para una tutela real**

*A Practical Guide to the Effective Protection  
of Whistleblowers in Spain: A Critical Analysis of Law 2/2023  
and Proposals for Genuine Safeguards*

Juan Vega Felgueroso

*Letrado*

*Ayuntamiento de Oviedo y Agencia Valenciana Antifraude.*

**RESUMEN:** La Ley 2/2023, de 20 de febrero, de protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, constituye un hito en el desarrollo del sistema español de integridad pública. Sin embargo, su aplicación ha evidenciado notables carencias institucionales y una orientación excesivamente formalista, centrada en los canales de denuncia más que en la protección real del informante. Este trabajo ofrece un análisis crítico de la Ley y de su despliegue en los ámbitos estatal, autonómico y local, identificando las debilidades del modelo y proponiendo criterios operativos para una tutela efectiva. La “guía práctica” que se desarrolla articula las fases esenciales del proceso de protección —asesoramiento previo, activación de la tutela, prevención de represalias, acompañamiento y reparación— integrando la doctrina más reciente y las mejores prácticas europeas. El estudio concluye que la protección al informante no puede reducirse a un marco jurídico, sino que requiere una cultura institucional basada en la confianza, la empatía y la responsabilidad pública.

**Palabras clave:** Ley 2/2023; protección del informante; integridad pública; represalias; AAI Autoridad Independiente de Protección del Informante.

**ABSTRACT:** Law 2/2023 of 20 February, on the protection of persons reporting regulatory infringements and on the fight against corruption, represents a milestone in Spain's system of public integrity. Nevertheless, its implementation has revealed significant institutional shortcomings and an overly formalistic approach, focused on reporting channels rather than on genuine protection for whistleblowers. This article offers a critical analysis of the Law and its deployment at national, regional and local

levels, identifying the weaknesses of the model and proposing operational criteria for effective safeguards. The “practical guide” developed herein outlines the main phases of protection —preliminary advice, activation of safeguards, prevention of retaliation, follow-up and redress— combining recent doctrinal developments with European best practices in whistleblower protection. It concludes that protecting whistleblowers cannot rely solely on legal frameworks, but requires an institutional culture grounded in trust, empathy and public responsibility.

**Keywords:** Law 2/2023; whistleblower protection; public integrity; retaliation; Spanish AAI, Independent Authority for Whistleblower Protection.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN EN ESPAÑA: LA AAI Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 2.1. La Autoridad Independiente de Protección del Informante (AAI). 2.2. Las Comunidades Autónomas: de la pluralidad al desconcierto. 2.3. La situación en el ámbito local: el eslabón más débil. 3. PROBLEMAS, RETOS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS INFORMANTES. 3.1. Insuficiencias normativas y técnicas de la Ley 2/2023. 3.2. Dificultades institucionales y de coordinación interadministrativa. 3.3. Carencias culturales y organizativas: del cumplimiento formal a la confianza pública. 3.4. Los responsables de los sistemas internos: una debilidad estructural. 4. GUÍA PRÁCTICA DE PROTECCIÓN EFECTIVA DE LAS PERSONAS INFORMANTES. 4.1. Fase inicial: el momento de la decisión y la orientación previa. 4.2. Fase de comunicación: activación del canal y primera protección. 4.3. Fase crítica: las represalias y cómo prevenirlas. 4.4. Fase de seguimiento y acompañamiento. 4.5. Fase final: cierre, reparación y aprendizaje institucional. 5. CONCLUSIONES. 5.1. El valor de la protección como principio de integridad. 5.2. Las debilidades estructurales del modelo español. 5.3. La necesidad de una protección integral y continua. 5.4. El régimen sancionador como garantía disuasoria. 5.5. Una propuesta final: humanizar la integridad. 6. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. INTRODUCCIÓN

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, constituye uno de los hitos normativos más relevantes en el proceso de modernización del sistema de integridad pública español. En palabras de Viguri Cordero (2023) esta ley supone «un punto de inflexión en el ordenamiento jurídico español», marcando un avance significativo en la protección de las personas informantes. Con ella se cumple, aunque tardíamente, la Directiva (UE) 2019/1937, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, y se pretende introducir en nuestro ordenamiento una cultura institucional más permeable a la transparencia, la ética y la rendición de cuentas.

Sin embargo, una lectura sosegada de la norma revela una cierta paradoja. Como advierte Pérez Monguió (2023), existe una indefinición del estatuto jurídico del informante y una ausencia de vías efectivas de recurso frente a decisiones denegatorias de protección, además de que las medidas de apoyo se formulan de

manera difusa y discrecional. En definitiva, bajo el loable propósito de proteger a las personas informantes, la Ley 2/2023 ha acabado desplegando un articulado prolífico que se ocupa extensamente de la organización de los sistemas de información, de la configuración de los canales internos y externos y del régimen sancionador, mientras dedica una atención relativamente marginal al núcleo mismo de su enunciado: la protección efectiva de quienes informan. El título de la Ley promete una salvaguarda integral del informante, pero su desarrollo normativo se dispersa en aspectos instrumentales, procedimentales o competenciales, dejando en un segundo plano las garantías personales, psicológicas y sociales de la figura que dice proteger. Esta desviación del acento —desde la persona hacia el sistema— no es una mera cuestión de técnica legislativa. Refleja, más bien, un patrón cultural e institucional: la tendencia a considerar la denuncia como un problema de gestión administrativa y no como un acto de coraje cívico que merece tutela jurídica reforzada. En consecuencia, el «sujeto protegido» de la Ley 2/2023 aparece a menudo diluido entre organigramas, protocolos y obligaciones formales que, sin duda, son necesarios, pero que no agotan la finalidad última del texto europeo que le da origen. Conviene recordar que la Directiva (UE) 2019/1937 parte de una premisa clara: sin protección real, la información sobre irregularidades no aflorará nunca, y con ello se resentirán tanto la buena administración como la confianza ciudadana en las instituciones. La lógica de la Directiva es eminentemente antirrepresalia y proactiva: busca asegurar que toda persona que, de buena fe, comunique hechos relevantes no pueda ser objeto de sanción, perjuicio o estigmatización. La Ley española, al transponerla, asume esta finalidad, pero la rodea de una estructura tan compleja que amenaza con diluir su fuerza protectora. Numerosos autores han señalado que la Ley 2/2023 ha sido más eficaz en crear estructuras que en generar confianza. Su aprobación legislativa vino acompañada de notable atención mediática, pero su despliegue práctico ha sido lento y desigual. La Autoridad Independiente de Protección del Informante (AAI), piedra angular del sistema, tardó más de un año en constituirse, y las Comunidades Autónomas han desarrollado el marco con grados muy dispares de ambición y coherencia. A día de hoy, España dispone de un entramado normativo denso, pero todavía carece de un entorno operativo verdaderamente protector. Por otro lado, el debate doctrinal posterior a la promulgación de la Ley ha reproducido, en buena medida, el mismo sesgo que su texto normativo. La mayor parte de los estudios se ha centrado en el análisis de los canales de información —internos, externos o públicos—, en los procedimientos administrativos de gestión de denuncias, en el régimen sancionador o en la coordinación interinstitucional. Se han publicado comentarios, guías y manuales que detallan la arquitectura del sistema, sus sujetos obligados, los plazos y los principios de funcionamiento. Todo ello es necesario, pero esta atención casi exclusiva a la dimensión estructural ha relegado a un segundo plano la reflexión sobre la figura humana del informante y las garantías concretas que necesita para sentirse protegido.

La paradoja es que la Ley que debía situar en el centro al denunciante lo ha convertido en objeto indirecto de la regulación. Su protección se articula como consecuencia derivada de los canales, no como presupuesto esencial. Y, sin embargo, la verdadera prueba de fuego del sistema no radicará en la cantidad de portales habilitados o en la extensión del régimen sancionador, sino en la confianza efectiva de las personas para comunicar hechos sin temor a represalias. La literatura comparada ofrece ejemplos elocuentes. En países donde los mecanismos de protección al informante se consolidaron antes —como Francia, Italia o Portugal—, la experiencia demuestra que los sistemas solo funcionan cuando la protección jurídica se complementa con apoyo psicológico, asesoramiento legal gratuito y mecanismos de anonimato robustos. La norma española menciona estas dimensiones, pero las relega a previsiones genéricas, sin dotarlas de desarrollo reglamentario ni de respaldo presupuestario suficiente.

Por ello, este trabajo se plantea desde una mirada deliberadamente centrada en la persona informante. Se propone analizar la Ley 2/2023 no tanto desde su ingeniería institucional como desde su capacidad real de protección. Esta *Guía* pretende reorientar el foco hacia el sujeto protegido, ofreciendo herramientas interpretativas y operativas que permitan cumplir el espíritu de la Directiva y, en definitiva, humanizar un ámbito donde el formalismo amenaza con vaciar de contenido el principio de integridad pública. Para ello, el texto se estructura en cuatro grandes partes. En primer lugar, se examina el estado de la cuestión en España, con especial atención a la puesta en marcha de la AAI y a los desarrollos autonómicos, mostrando sus avances, vacíos y contradicciones. En segundo término, se analizan los problemas y debilidades del sistema actual, tanto de orden normativo como cultural y organizativo. A continuación, se presenta la guía práctica propiamente dicha, que formula orientaciones jurídicas y operativas para garantizar una protección efectiva del informante dentro de las entidades públicas y privadas. Finalmente, se ofrecen conclusiones y propuestas de mejora normativa e institucional, con la vista puesta en consolidar una verdadera cultura de integridad. La metodología adoptada es predominantemente analítica y comparada, basada en el examen sistemático del texto legal y de la doctrina reciente, en la observación de experiencias europeas y en el análisis de los primeros informes de la AAI y de diversas agencias autonómicas —como la Agencia Valenciana Antifraude o la Oficina Antifraude de Catalunya—, que se examinarán en el capítulo 2. Este enfoque permite valorar no solo el grado de cumplimiento formal de la Directiva, sino también los vacíos de protección que subsisten y amenazan con frustrar los fines de la norma. Desde esta perspectiva, la presente *Guía* no pretende sumarse a la larga lista de comentarios técnicos sobre canales o procedimientos, sino reivindicar el núcleo ético y jurídico de la figura del informante. La protección que proclama la Ley 2/2023 no puede agotarse en la mera prohibición de represalias ni en la retórica de la confidencialidad: requiere un entorno institucional que reconozca la dimensión de riesgo personal que asume quien comunica hechos irregulares, y que disponga de medidas reales

de acompañamiento y reparación. Esa es, en última instancia, la medida de la madurez democrática de un sistema: su capacidad para proteger a quien se atreve a decir la verdad cuando lo más fácil sería callar. El espíritu de la Directiva europea no es el del mero cumplimiento formal, sino el de la promoción de una cultura de integridad activa, donde la denuncia se integre como parte natural de los mecanismos de control y mejora institucional. La transposición española, pese a su ambición inicial, corre el riesgo de quedar atrapada en el formalismo jurídico si no logra trasladar a la práctica cotidiana ese mandato de protección integral. Esta *Guía* nace, por tanto, con un propósito doble: explicar y corregir. Explicar el marco existente —su estructura, su lógica y sus carencias—, y corregir la tendencia a relegar a la persona informante a un papel secundario. Porque solo colocando al informante en el centro, dotándolo de garantías reales y de reconocimiento social, la Ley 2/2023 podrá cumplir su verdadera razón de ser.

## **2. ESTADO DE LA CUESTIÓN EN ESPAÑA: LA AAI Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

La Ley 2/2023, de 20 de febrero, dibuja un sistema institucional ambicioso sobre el papel: una Autoridad Independiente de Protección del Informante (AAI) en el ámbito estatal y la posibilidad de que las Comunidades Autónomas creen órganos propios, en un esquema de cooperación y descentralización semejante al existente en materia de transparencia o protección de datos.

Sin embargo, el desarrollo efectivo de ese modelo se encuentra aún en una fase incipiente, con importantes disparidades territoriales y una ejecución parcial de las previsiones normativas. En el ámbito de las entidades públicas y privadas, la entrada en vigor de la Ley generó un notable esfuerzo de adecuación. Numerosos organismos aprobaron reglamentos internos de información, formularios normalizados y designaron responsables de canal. No obstante, como advierte Amoedo Barreiro (2018), la eficacia de estos sistemas no se mide por su mera existencia formal, sino por la confianza que inspiran. La evidencia disponible muestra que, en la mayoría de los casos, los canales internos se han implantado como un requisito de cumplimiento normativo (*compliance*) más que como instrumentos reales de protección. Faltan protocolos de apoyo psicológico, medidas de acompañamiento laboral y, sobre todo, formación especializada para quienes gestionan las denuncias. Persiste, además, un temor generalizado a las represalias indirectas —pérdida de oportunidades profesionales, aislamiento o descrédito— que disuade a potenciales informantes. Sin un entorno institucional que transmita confianza, la herramienta jurídica corre el riesgo de convertirse en un mero trámite administrativo carente de eficacia protectora. En la práctica, el sistema previsto apenas ha comenzado a existir. La AAI, piedra angular del modelo nacional, no inició su funcionamiento público hasta mediados de septiembre de 2025, pese a que su creación fue formalizada en la señalada Ley 2/2023. Durante ese largo periodo de interinidad, las obligaciones legales

de protección quedaron de facto debilitadas, limitándose muchas entidades a la adecuación formal de sus canales internos. El retraso en su constitución ha tenido efectos notables: ausencia de criterios interpretativos unificados, inseguridad sobre el alcance de la confidencialidad y dificultades para tramitar denuncias sin el respaldo de un órgano supervisor. En el plano autonómico, el panorama es heterogéneo: algunas agencias preexistentes intentan adaptarse, otras han quedado paralizadas y varias comunidades no han dado todavía un solo paso.

España cuenta, por tanto, con una ley avanzada y un aparato institucional embrionario. El contraste entre la ambición del legislador y la realidad de la implantación es tan grande que puede afirmarse que el sistema español de protección de las personas informantes sigue en fase de construcción retórica más que de funcionamiento operativo. Tal demora contrasta con la urgencia mostrada por el legislador en otros ámbitos del buen gobierno y plantea una cuestión de fondo: si la arquitectura institucional se demora, la tutela de los derechos del informante se debilita. La protección no puede depender de la existencia de un órgano burocrático, sino de un compromiso efectivo con la integridad pública. Como advierte Sierra Rodríguez (2022), la previsión de una Autoridad Independiente solo resulta eficaz si se dota de medios materiales y humanos suficientes, independencia real y capacidad sancionadora efectiva. Sin estos elementos, la AAI corre el riesgo de convertirse en un organismo meramente declarativo, sin verdadera incidencia en la prevención de represalias ni en la cultura organizativa de las administraciones. No obstante, resulta interesante recordar, siguiendo a Sierra-Rodríguez (2022) que la AAI goza de un hecho diferencial, ya que el artículo 47 de la Ley 2/2023 prevé que se podrá nutrir financieramente de un porcentaje a aplicar sobre las sanciones pecuniarias que imponga en el desarrollo de sus funciones

## **2.1. La Autoridad Independiente de Protección del Informante (AAI)**

La AAI fue concebida como una entidad de derecho público, dotada de personalidad jurídica propia, plena independencia y potestad sancionadora. Debería actuar como canal externo estatal, coordinarse con los sistemas autonómicos, dictar directrices interpretativas y garantizar la protección de las personas informantes frente a cualquier represalia.

La regulación básica de la AAI se encuentra recogida en la actualidad en 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, así como en el Real Decreto 1101/2024, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Autoridad Independiente de Protección del Informante.

Sin embargo, su desarrollo material se ha demorado casi un año desde la entrada en vigor de la Ley. Hasta el 1 de septiembre de 2025 no ha iniciado efectivamente

mente su actividad de conformidad con lo dispuesto en la Orden PJC/908/2025, de 8 de agosto, BOE 12-08-2025, y lo ha hecho con una plantilla provisional y recursos limitados. En la actualidad, su actuación se limita a la recepción experimental de denuncias, no constan públicamente resoluciones, circulares interpretativas ni criterios oficiales sobre cuestiones sustantivas de la Ley.

La situación puede describirse como una fase cero institucional, en la que la AAI existe jurídicamente, pero carece aún de capacidad funcional efectiva.

## **2.2. Las Comunidades Autónomas: de la pluralidad al desconcierto**

El modelo previsto por la Ley 2/2023 permite a las Comunidades Autónomas designar autoridades competentes para la protección de las personas informantes dentro de su respectivo ámbito territorial. Sin embargo, la norma no impone esa creación, ni establece un marco común de coordinación con la Autoridad Independiente de Protección del Informante (AAI). El resultado es un panorama desigual, caracterizado por la coexistencia de experiencias consolidadas, estructuras en retroceso, órganos incipientes y territorios sin desarrollo alguno. Esta diversidad, aunque refleja el principio de autonomía territorial, plantea dificultades evidentes para la efectividad del sistema y para la igualdad real de tutela de los informantes en todo el territorio nacional.

### **2.2.1. Comunidades pioneras: luces y sombras**

La Oficina Antifrau de Catalunya constituye, sin duda, la referencia más temprana en el panorama autonómico español. Creada en 2008 mediante la Ley 14/2008, fue la primera institución con competencias integrales en materia de integridad pública, prevención de la corrupción y fomento de la ética institucional. Su estructura orgánica, su independencia funcional y su solvencia técnica la sitúan en un nivel equiparable a las agencias europeas de integridad más avanzadas.

No obstante, la Oficina Antifrau —pese a su fortaleza institucional y a su consolidación en el tiempo— no ha ejercido un papel significativo en la protección individual de las personas informantes. Su actuación ha estado más orientada hacia la investigación de irregularidades, la promoción de la transparencia y la emisión de informes o recomendaciones, que hacia la tutela directa de quienes denuncian conductas ilícitas. En otras palabras, su contribución ha sido pionera en el plano estructural, pero limitada en el ámbito propiamente protector. La experiencia catalana demuestra que la fortaleza institucional no garantiza por sí misma la efectividad de la protección, si esta no se acompaña de procedimientos específicos, dotación de medios psicológicos y jurídicos, y un enfoque centrado en la persona informante.

La Agència Valenciana Antifrau (AVAF), creada por la Ley 11/2016, supuso un segundo hito en el desarrollo autonómico. Su modelo inspiró parte de la arquitectura prevista en la Ley 2/2023, al incorporar un sistema integral de recepción de denuncias, medidas de confidencialidad y mecanismos de apoyo. Durante sus primeros años de funcionamiento, la AVAF desempeñó un papel relevante en la difusión de la cultura de integridad y en la formación del personal público, constituyéndose en referencia estatal. Sin embargo, tras el cambio político de 2023, la Agencia atraviesa un periodo de hibernación institucional. No se ha suprimido formalmente, pero su actividad pública y su producción documental se han reducido drásticamente. La tramitación de expedientes se ha ralentizado, la visibilidad de sus resoluciones ha disminuido y sus programas de formación y sensibilización han quedado prácticamente paralizados. Se trata, en definitiva, de una reducción drástica de actividad, que pone en riesgo el capital de confianza y experiencia acumulado en los años previos.

En Andalucía, la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, adscrita a la Cámara de Cuentas y creada por la Ley 2/2021, presenta un modelo sólido desde el punto de vista institucional y normativo. Cuenta con personal cualificado, procedimientos definidos y una estructura profesional estable. Su enfoque es técnicamente solvente y su diseño orgánico garantiza la independencia funcional. Sin embargo, su actividad real en materia de protección efectiva de informantes ha sido hasta ahora limitada. Al igual que en el caso catalán, su labor se ha concentrado en la investigación y prevención del fraude, con menor atención a la tutela individual de las personas informantes. En consecuencia, puede afirmarse que la oficina andaluza constituye un instrumento profesionalmente bien diseñado, pero aún pendiente de desarrollar una estrategia específica de apoyo y acompañamiento a los denunciantes de buena fe.

Por último, debe mencionarse la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de las Illes Balears, creada por la Ley 16/2016, que durante años actuó como un modelo de referencia por su actividad continuada, sus informes públicos y su labor pedagógica. Sin embargo, en 2024 el nuevo gobierno autonómico aprobó su supresión, alegando razones de duplicidad competencial y de racionalización del gasto público. La desaparición de esta oficina supuso la pérdida de una estructura con experiencia y reconocimiento social, y simboliza la fragilidad política de las instituciones autonómicas de integridad cuando no se aseguran garantías de estabilidad.

### **2.2.2. Comunidades con desarrollo reciente o limitado**

Entre las iniciativas más recientes destaca la Autoridad Independiente en materia de corrupción de Castilla y León, que ha comenzado su andadura en 2025. Su creación responde a la Ley 4/2024, de 9 de mayo, de medidas tributarias, financieras y administrativas, pero su funcionamiento efectivo es aún muy reciente, por lo que no resulta posible efectuar una valoración sustantiva de su

rendimiento o de su capacidad de protección. En todo caso, la existencia de este nuevo órgano constituye una señal positiva hacia la consolidación de un modelo autonómico más completo y equilibrado.

En el extremo opuesto se encuentra el caso de Navarra, que cuenta formalmente con una Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción, creada por la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, como órgano encargado de promover la integridad y prevenir la corrupción en el ámbito de la Comunidad Foral. Sin embargo, pese a su reconocimiento legal, la oficina ha tenido hasta la fecha una actividad muy limitada, condicionada por la escasez de medios personales y materiales, la falta de autonomía orgánica y la ausencia de publicaciones periódicas o memorias públicas de gestión. Ello ha impedido que la Oficina se consolide como una verdadera autoridad de integridad, con capacidad para asumir las funciones de protección del informante que la Ley 2/2023 prevé. Su situación refleja, más que una carencia normativa, una implementación institucional incompleta, donde la existencia formal del órgano no se traduce aún en eficacia operativa ni en confianza ciudadana.

### ***2.2.3. Comunidades sin desarrollo: la persistencia de la inacción***

Finalmente, deben mencionarse las comunidades que no han desarrollado aún estructuras de integridad o autoridades competentes en el marco de la Ley 2/2023. En varias de ellas —como Galicia, Aragón, Castilla-La Mancha o Canarias— la cuestión se encuentra en fase de estudio o de tramitación legislativa. Sin embargo, en otros territorios la inactividad resulta especialmente llamativa, destacando negativamente el caso de Asturias. Esta comunidad aprobó ya en 2018 su Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés que acordaba la creación de una Oficina de Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción. Ocho años después, dicha previsión continúa sin desarrollo reglamentario ni dotación presupuestaria, lo que impide su puesta en funcionamiento. El contraste entre la existencia de una norma avanzada y la ausencia de ejecución efectiva ilustra uno de los principales déficits del sistema: la distancia entre la legislación declarativa y la implementación real de los mecanismos de protección.

### ***2.2.4. Balance general***

El panorama autonómico español en materia de protección de las personas informantes es, en definitiva, extraordinariamente heterogéneo. Existen instituciones sólidas y con trayectoria —como la Oficina Antifraud de Catalunya o la Oficina Andaluza—, otras en retroceso o inactividad —como la AVAF o la extinta oficina balear—, órganos incipientes —como el de Castilla y León— y comunidades donde la normativa permanece sin desarrollo, como Asturias o Navarra.

Desde una perspectiva comparada, puede afirmarse que España carece aún de un modelo territorial coherente y coordinado. La pluralidad autonómica, que

podría haber sido un factor de innovación y especialización, se ha traducido en desigualdad de protección. Allí donde existen órganos estables y con recursos, la persona informante encuentra un marco institucional de referencia; en el resto, la tutela se diluye entre competencias dispersas o vacíos de actuación.

Este mosaico autonómico refuerza la necesidad de que la AAI asuma un papel de coordinación técnica y doctrinal más activo, emitiendo directrices comunes y garantizando que el derecho a la protección de las personas informantes no dependa del territorio en que se ejercite. Solo así podrá alcanzarse un estándar mínimo de garantía compatible con los objetivos de la Directiva (UE) 2019/1937 y con el principio de igualdad ante la ley.

## 2.3. La situación en el ámbito local: el eslabón más débil

El sector público local representa el nivel más frágil en la aplicación de la Ley 2/2023. La norma impone a todas las entidades públicas la obligación de disponer de canales internos de información y de designar un responsable independiente, sin distinguir entre un ministerio con miles de empleados y un pequeño ayuntamiento de menos de 5.000 habitantes. El resultado era previsible: el mundo municipal ha quedado claramente desbordado. La Ley no previó un régimen gradual de implantación ni medidas de apoyo técnico o económico, por lo que cada corporación ha debido improvisar su propio canal, a menudo recurriendo a soluciones tecnológicas externas o a modelos genéricos de buzón electrónico que poco tienen que ver con los estándares de confidencialidad y seguridad que exige la Directiva europea.

### 2.3.1. Soluciones tecnológicas compartidas y dependencia de terceros

Ante la falta de recursos, muchas corporaciones locales han optado por adherrirse a plataformas centralizadas ofrecidas por las diputaciones o por empresas privadas. En otros casos los ayuntamientos han contratado directamente software de canal ético o aplicaciones de denuncia anónima gestionadas por consultoras de cumplimiento normativo.

Estas fórmulas han permitido cumplir formalmente con la obligación legal, pero no sin riesgos. En primer lugar, plantean problemas de independencia y confidencialidad, ya que los datos sensibles —incluyendo la identidad del informante— pueden quedar alojados en servidores ajenos a la Administración. En segundo lugar, generan una dependencia tecnológica y contractual respecto a empresas privadas que, en muchos casos, carecen de acreditación pública o de supervisión por parte de la AAI.

El modelo resulta, además, costoso y poco sostenible para los municipios pequeños, que se ven obligados a asumir tarifas anuales o licencias por usuario sin apenas capacidad de uso real. Ello ha llevado a que numerosos ayuntamientos opten por una implantación simbólica, limitándose a colgar un formulario

genérico en la web municipal sin protocolo de gestión ni responsable designado de manera efectiva.

### **2.3.2. Carencias institucionales y culturales**

A las limitaciones materiales se suma un problema estructural de fondo: la ausencia de cultura organizativa de integridad en buena parte del ámbito local. En muchos ayuntamientos, la denuncia interna sigue asociándose a la deslealtad o al enfrentamiento político. La falta de formación y la confusión entre denuncia y queja administrativa hacen que el personal público desconfíe del sistema y prefiera callar ante posibles irregularidades.

La figura del responsable del sistema, cuando se designa, suele recaer en el secretario general, el interventor, el director general, el director jurídico o el jefe de recursos humanos, lo que contradice el requisito de independencia y genera conflictos de interés evidentes. Alejandro Nieto (1994) nos recordaba que ya en aquel entonces se echaba de menos en la doctrina el estudio y valoración de la libre designación en la función local para los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional: cuantitativamente poco importantes, pero de gran significación dentro de la política funcional general.

En otros casos, el nombramiento se deja en manos de asesores externos sin relación orgánica con la entidad, lo que tampoco garantiza un control efectivo ni una tutela continuada del informante.

A todo ello se suma la falta de acompañamiento estatal. Ni el Ministerio de Justicia ni la AAI han elaborado todavía guías técnicas específicas para el ámbito local, ni se ha articulado una red de apoyo o un servicio de consultas. La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha impulsado algunas recomendaciones generales y la inclusión del canal ético en los modelos de cumplimiento, pero sin carácter vinculante ni seguimiento real.

En consecuencia, los municipios más pequeños —que constituyen más del 80% del total en España— se encuentran sin recursos, sin orientación y sin interlocutor institucional. La desigualdad territorial que ya se observa en el plano autonómico se multiplica en el nivel local, donde el acceso a la protección del informante depende, literalmente, de la capacidad económica o de la voluntad política de cada ayuntamiento.

## **3. PROBLEMAS, RETOS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS INFORMANTES**

### **3.1. Insuficiencias normativas y técnicas de la Ley 2/2023**

La Ley 2/2023, de 20 de febrero, representa un avance normativo indiscutible, pero también evidencia carencias estructurales que limitan su efectividad. La

más relevante radica en la indefinición del estatuto jurídico de la persona informante, a la que se reconocen derechos de protección sin detallar su alcance, procedimiento ni garantías frente a resoluciones denegatorias. Como subraya Pérez Monguió (2023) “se han dejado numerosas cuestiones, quizá demasiadas, fuera de las previsiones de la norma y que tendrán como consecuencia una minoración de la eficacia a las medidas previstas y de la calidad de la protección de los informantes. Entre estas cuestiones se encuentran la indefinición del estatuto del informante, la deficiente regulación de los límites temporales de la protección, el carácter difuso de las medidas de apoyo y su discrecionalidad, la ausencia de una vía de recurso para que el informante pueda revertir una decisión denegatoria de protección, la falta de precisión en la configuración de los canales, sin olvidar que algunas medidas de apoyo quedarán a expensas de la regulación autonómica o de la previsión de los canales internos, algo que resulta difícilmente aceptables (basta el ejemplo del apoyo psicológico).”

El artículo 37 enumera medidas de apoyo de forma abierta señalando que se prestará una “asistencia efectiva”—asistencia psicológica o jurídica—, pero sin precisar quién las presta ni en qué condiciones. La consecuencia es una protección heterogénea y dependiente del criterio de cada entidad. Ello se agrava con la ausencia de un procedimiento común de reconocimiento del estatus de informante protegido, lo que dificulta la tutela judicial efectiva.

Asimismo, el régimen sancionador —aunque detallado— carece todavía de desarrollo interpretativo. La AAI no ha publicado normas de procedimiento ni criterios interpretativos, de modo que la represión de las represalias se encuentra en fase de latencia administrativa.

La ley se muestra, pues, ambiciosa en su retórica, pero incompleta en su técnica jurídica, al haber priorizado la arquitectura institucional sobre la concreción de las garantías personales. Ciertamente las leyes de protección a las personas denunciantes —como por ejemplo la valenciana— tienen una singular trascendencia en la configuración de los principios para combatir la corrupción y el fraude, como recuerda Clemente Martínez (2022) pero adolecen todas ellas del defecto de no alcanzar a configurar con detalle y concreción la protección individual de las personas informantes más allá de la fijación de principios.

### **3.2. Dificultades institucionales y de coordinación interadministrativa**

El modelo español combina una autoridad estatal independiente (AAI) con autoridades autonómicas potenciales, siguiendo la lógica cooperativa de otros ámbitos —protección de datos o transparencia—. Sin embargo, la falta de normas de coordinación ha derivado en fragmentación funcional.

A día de hoy, no existen convenios operativos entre la AAI, las agencias autonómicas y el Ministerio Fiscal. En consecuencia, una misma denuncia puede

transitar entre varias administraciones sin un protocolo común de tramitación, generando duplicidades o vacíos competenciales. El peregrinaje de una denuncia por varias administraciones es estudiado por la doctrina, Chevarría y Silvestre (2013), que lo señala como uno de los errores que provoca la perdida de confianza del ciudadano, que necesita que las denuncias se tramiten directamente por las autoridades responsables evitando intermediarios, filtros o cualquier actuación que genere desconfianza. A ello debe señalarse que la propia existencia de varias administraciones con competencias concurrentes en la materia, como apunta Capdeferro (2023) al estudiar el Eurobarómetro especial 523, es uno de los principales problemas para la presentación de denuncias, ya que el informante no sabe donde denunciar.

En definitiva, la eficacia del sistema exige definir criterios claros de competencia, remisión y protección cautelar, especialmente cuando la información tenga posible relevancia penal.

En el plano territorial, la disparidad es patente. Algunas oficinas autonómicas —Cataluña o Andalucía— disponen de estructura estable, mientras otras permanecen inactivas. Esta asimetría organizativa repercute directamente en la igualdad de tutela, contraviniendo la exigencia de la Directiva (UE) 2019/1937, que impone un nivel de protección homogéneo en todos los Estados miembros

Además, la dependencia presupuestaria de varios órganos —tanto de la AAI como de las agencias autonómicas— respecto de los departamentos de Hacienda o Presidencia tensiona su autonomía funcional. La independencia orgánica proclamada por la Ley debe ir acompañada de autonomía financiera y estabilidad, condiciones que todavía no se han alcanzado.

En conjunto, puede afirmarse que el sistema institucional español carece de un marco cooperativo formalizado, lo que dificulta la coherencia en la aplicación y erosiona la confianza de las personas informantes en la existencia de una tutela coordinada y eficaz.

### **3.3. Carencias culturales y organizativas: del cumplimiento formal a la confianza pública**

Más allá de los defectos normativos, la principal debilidad del sistema es cultural y organizativa. El éxito de la Directiva europea se mide no solo por la existencia de canales, sino por la disposición de las personas a utilizarlos. En España, persiste una percepción social ambivalente hacia la denuncia interna: el informante suele ser visto con recelo, más como delator que como colaborador ético.

Los sistemas de cumplimiento en España han evolucionado desde una lógica defensiva —evitar sanciones— hacia una lógica más proactiva de integridad, pero ese tránsito es incompleto. Muchas administraciones han implantado ca-

nales por obligación legal, sin acompañarlos de programas de sensibilización, formación ni cultura ética compartida.

La Ley 2/2023 alude a la necesidad de promover “una cultura de la información”, pero carece de instrumentos operativos para hacerlo. No existe un plan nacional de formación ni materiales comunes elaborados por la AAI. De este modo, el cumplimiento se limita a lo formal: formularios electrónicos, buzones o plataformas de gestión externalizadas.

El reto no es únicamente técnico, sino axiológico: “La integridad pública requiere transformar la cultura administrativa para que la denuncia deje de percibirse como un acto hostil”. Solo un entorno institucional basado en la confianza y la rendición de cuentas puede generar el clima necesario para que los canales sean utilizados de forma legítima y eficaz.

### **3.4. Los responsables de los sistemas internos: una debilidad estructural**

Una de las debilidades más significativas del sistema español de protección de las personas informantes reside en la designación de los responsables de los sistemas internos de información, especialmente en el ámbito local.

La Ley 2/2023 exige que todas las entidades del sector público dispongan de un sistema interno de información y designen a una persona responsable, que por mandato del artículo 8.4 “deberá desarrollar sus funciones de forma independiente y autónoma respecto del resto de los órganos de la entidad u organismo, no podrá recibir instrucciones de ningún tipo en su ejercicio, y deberá disponer de todos los medios personales y materiales necesarios para llevarlas a cabo.”. Sin embargo, la realidad organizativa de las administraciones locales —caracterizada por estructuras reducidas y fuerte dependencia jerárquica— ha llevado a que estas funciones se encomienden, en la mayoría de los casos, a secretarios, interventores, directores generales, directores de servicios jurídicos o incluso jefes de personal.

Desde una perspectiva formal, la elección de estos perfiles pudiera parecer lógica, dado su conocimiento jurídico y su papel tradicional como garantes de la legalidad administrativa. No obstante, la práctica jurídica y el conocimiento funcional nos señala que este sistema de nombramiento de responsables plantea serios problemas de independencia e imparcialidad. En la mayoría de las corporaciones locales, estos funcionarios ocupan puestos de libre designación o están estrechamente vinculados a los equipos políticos que los nombran. Su estabilidad depende, en gran medida, de la confianza del órgano ejecutivo o del alcalde, lo que introduce un riesgo evidente de condicionamiento institucional.

Como advierte Vérnia Trillo (2025), la independencia de los sistemas de integridad no se garantiza únicamente mediante normas, sino a través de una estructura profesional separada de la jerarquía política, y la “ausencia en la Ley de

unas bases del procedimiento de designación es valorada con preocupación, por el riesgo de que ello propicie seleccionar al responsable en base a criterios políticos, no de competencia". En el ámbito local, esa separación es difícil de alcanzar: los responsables del canal interno suelen participar en órganos de gobierno, asesorar directamente a los cargos electos o intervenir en expedientes que pueden afectar a las mismas personas o departamentos sobre los que recaen las denuncias.

El resultado es una paradoja jurídica: quienes deben proteger al informante pueden, al mismo tiempo, verse condicionados por la estructura que podría resultar denunciada. Esta situación no solo compromete la confidencialidad del proceso, sino también la credibilidad del sistema. El potencial denunciante percibe que el canal interno no es un espacio neutral, sino un instrumento controlado por los mismos poderes a los que podría afectar su comunicación.

Diversos autores han advertido que la independencia funcional del responsable del sistema constituye un elemento esencial de la tutela efectiva, y que debe huirse de riesgos corporativistas en la gestión del sistema de información, Sierra-Rodríguez (2023). En el contexto municipal, donde las relaciones personales son estrechas y la jerarquía política muy visible, esa independencia resulta aún más difícil de preservar.

La consecuencia práctica es que numerosos empleados públicos o ciudadanos optan por no utilizar los canales internos, recurriendo directamente al canal externo de la AAI o, en ocasiones, a la denuncia pública, con la consiguiente pérdida de eficacia del modelo preventivo que la ley pretendía fomentar.

Para mitigar esta debilidad estructural, sería necesario avanzar hacia modelos de responsabilidad compartida o supramunicipal, en los que las diputaciones, cabildos o entidades consorciadas pudieran ejercer la función de responsables independientes para varios municipios, garantizando así una mayor objetividad y capacidad técnica. También cabría contemplar la creación de un registro nacional de responsables certificados, dependiente de la AAI, que acredeite su independencia y formación específica en materia de integridad y protección del informante.

En suma, la eficacia del sistema de protección depende tanto del diseño normativo como de la neutralidad real de quienes lo gestionan. Mientras los responsables internos sigan vinculados a la jerarquía política local, el principio de independencia proclamado por la Ley 2/2023 permanecerá, en gran medida, como una declaración formal sin sustancia operativa.

#### **4. GUÍA PRÁCTICA DE PROTECCIÓN EFECTIVA DE LAS PERSONAS INFORMANTES**

La eficacia de cualquier sistema de integridad pública no depende solo de su arquitectura institucional, sino de su capacidad real para proteger a quienes lo ponen a prueba. La Ley 2/2023 ha creado un marco normativo ambicioso, pero

su valor se medirá, en última instancia, por la experiencia concreta de las personas que decidan informar sobre irregularidades. Este capítulo aborda precisamente ese nivel operativo: cómo debe articularse, en la práctica, la protección efectiva del informante desde el momento en que surge la duda de denunciar hasta el cierre del expediente. Frente a la visión estructural y normativa de los capítulos anteriores, aquí se adopta una perspectiva centrada en el recorrido humano y jurídico del denunciante, entendiendo la protección no como un trámite, sino como un proceso continuo que combina asesoramiento, acompañamiento y reparación. A través de las distintas fases —decisión inicial, comunicación, gestión de las represalias, seguimiento y cierre— se propone una guía que integra el mandato legal de la Ley 2/2023 con las mejores prácticas comparadas y con una concepción humanizada de la integridad pública.

#### **4.1. Fase inicial: el momento de la decisión y la orientación previa**

Toda protección eficaz comienza antes de la denuncia. La fase inicial —previa al acto formal de comunicación— es la más decisiva y, sin embargo, la más desatendida por los sistemas públicos. En este momento el informante se enfrenta a un dilema moral, jurídico y personal de gran calado: decidir si denunciar o no. La función de la Autoridad Independiente de Protección del Informante (AAI) y de las autoridades autonómicas debería ser, precisamente, acompañar esa decisión con información clara, asesoramiento confidencial y apoyo humano.

Esta primera etapa debería articularse a través de un servicio de orientación previa, accesible por vía telemática o presencial, dotado de personal técnico formado especialmente en Derecho administrativo, penal y laboral, pero también en acompañamiento psicológico y comunicación empática. El objetivo no es persuadir para denunciar, sino ayudar a decidir con conocimiento de causa.

##### **4.1.1. Asesoramiento jurídico y canal adecuado**

El primer paso consiste en explicar al potencial informante qué hechos pueden ser objeto de denuncia protegida. La Ley 2/2023, siguiendo la Directiva (UE) 2019/1937, circunscribe la protección a infracciones del Derecho de la Unión y del ordenamiento interno relacionadas con la contratación pública, la protección medioambiental, la seguridad de los productos o la lucha contra la corrupción. El sistema debe aclarar estos límites, para evitar falsas expectativas o denuncias que queden fuera del marco de protección.

El personal técnico debe orientar también sobre cuál es el canal más apropiado: interno, externo (AAI o autoridad autonómica) o público, según la naturaleza del hecho, la jerarquía del denunciado y el nivel de riesgo. En ocasiones, derivar directamente al canal externo puede ser la única opción razonable cuando existen indicios de connivencia institucional.

El informante debe recibir además información sobre los requisitos de buena fe y veracidad, la posibilidad de anonimato, y las consecuencias jurídicas de las denuncias maliciosas o infundadas, conforme a los artículos 35 y 63 de la Ley 2/2023.

#### ***4.1.2. Información sobre derechos y garantías***

Una vez verificada la posible cobertura del caso, la autoridad debe informar al ciudadano de sus derechos como persona informante, que incluyen:

- Confidencialidad: prohibición de revelar su identidad salvo autorización expresa o exigencia judicial motivada.
- Prohibición de represalias: ninguna decisión adversa (laboral, disciplinaria o reputacional) puede adoptarse como consecuencia de la denuncia.
- Asesoramiento jurídico gratuito y especializado, a través de convenios con colegios profesionales o por medio del personal de la autoridad.
- Posibilidad de medidas cautelares de protección, incluso antes de la tramitación formal, cuando exista riesgo inminente de represalia.
- Derecho a información periódica sobre el curso del expediente.

Esta comunicación debe realizarse de modo comprensible y empático, evitando un lenguaje técnico que ahuyente o intimide. El objetivo es que el informante se sienta protegido y comprendido, no examinado.

#### ***4.1.3. Prevención de errores frecuentes***

El asesoramiento previo debe incluir recomendaciones prácticas que preventan situaciones de riesgo innecesario:

- No comunicar la denuncia a superiores jerárquicos fuera del canal oficial.
- No usar cuentas de correo corporativas ni dispositivos de trabajo.
- No revelar la intención de denunciar a compañeros o terceros.
- No divulgar el caso en redes sociales o medios antes de activar los cauces institucionales.

Estas advertencias son esenciales para preservar la confidencialidad y asegurar que la denuncia, cuando se formalice, pueda acogerse al régimen protector previsto por la Ley.

#### ***4.1.4. Informar de las represalias***

Existe, sin embargo, un aspecto que a menudo se elude por prudencia institucional: la necesidad de informar al potencial denunciante de los riesgos reales.

La experiencia comparada demuestra que, incluso con marcos normativos avanzados, las represalias son una constante. Denunciar irregularidades dentro de una administración pública o una empresa implica desafiar estructuras jerárquicas y romper lealtades de grupo. En la práctica, quien denuncia a su organización se enfrenta a un aparato institucional que, aunque formalmente neutral, tiende a cerrarse en torno a sí mismo.

Por ello, una política responsable de protección debe incluir un deber de advertencia realista. El informante tiene derecho a saber que, pese a los mecanismos legales de tutela, las represalias pueden existir y que el proceso puede acarrear tensiones personales, laborales y emocionales. Entre las más frecuentes se encuentran:

- Pérdida de confianza de superiores o compañeros.
- Aislamiento profesional y deterioro del clima laboral.
- Obstaculización en la carrera administrativa.
- Acoso o campañas de descrédito.

Las autoridades de protección no deben ocultar estos riesgos: deben explicarlos con claridad, como parte de un asesoramiento ético y completo.

Ello permite que la persona valore con madurez las opciones disponibles, que por norma general serán las siguientes tres alternativas:

1. Presentar la denuncia de forma identificada, solicitando medidas de protección inmediata;
2. Optar por la denuncia anónima, preservando su identidad mientras se evalúa el caso; o
3. Decidir no denunciar si estima que los riesgos personales superan su capacidad de afrontarlos.

Sobre la posibilidad de formulación de las denuncias de modo anónimo es de significar que el debate está totalmente superado. Ciertamente existieron voces doctrinales que sostenían con insistencia la imposibilidad de formular denuncias anónimas, pero hoy en día el tema está totalmente superado como nos recuerda Aliaga Rodríguez (2022).

Por último, debe asegurarse que la AAI y las autoridades autonómicas disponen de un protocolo estandarizado de comunicación de riesgos, que incluya la entrega de un documento informativo previo a la denuncia, firmado por la persona interesada, donde conste que ha sido asesorada sobre sus derechos, las vías disponibles y las posibles consecuencias.

#### **4.1.5. Conclusión de la fase inicial**

Esta fase preliminar no pretende disuadir de denunciar, sino proteger la decisión. La protección comienza cuando el Estado reconoce que el acto de informar

no es un trámite administrativo, sino un gesto de coraje cívico que conlleva riesgos. Acompañar, orientar y advertir con transparencia es la forma más honesta —y también más efectiva— de fomentar una cultura de integridad real.

## **4.2. Fase de comunicación: activación del canal y primera protección**

La segunda fase comienza cuando la persona informante decide finalmente comunicar los hechos a través del canal externo —ya sea ante la Autoridad Independiente de Protección del Informante (AAI), una autoridad autonómica o, en su caso, por medio del canal interno. Este momento marca el paso de la intención ética a la acción jurídica, y constituye el punto más sensible de todo el proceso.

De cómo se gestione esta fase dependerá, en buena medida, la confianza pública en el sistema y la eficacia real de la Ley 2/2023.

### **4.2.1. Garantías del canal y deber de acogida**

El canal de comunicación debe reunir tres cualidades esenciales: seguridad, confidencialidad y accesibilidad. El informante debe poder presentar su denuncia de manera electrónica o presencial, sin necesidad de intermediarios y con plena garantía de anonimato, si así lo desea.

La autoridad receptora está obligada a confirmar la recepción en el plazo máximo de siete días naturales, conforme al artículo 9 de la Ley 2/2023, asignar un código de seguimiento que permita mantener la comunicación sin revelar la identidad del informante y garantizar la confidencialidad mediante sistemas cifrados y acceso restringido únicamente al personal autorizado.

Pero, más allá de los requisitos técnicos, esta fase exige una actitud de acogida institucional.

El informante no debe ser tratado como un expediente, sino como una persona que se expone a un riesgo. El contacto inicial con el órgano receptor debe inspirar confianza, ofrecer empatía y dejar claro que su información será tratada con seriedad, imparcialidad y respeto. En este sentido, las buenas prácticas europeas recomiendan que toda autoridad de recepción disponga de un protocolo de primera acogida, con guion de entrevista y acompañamiento psicológico básico, similar al existente para víctimas de acoso laboral o discriminación.

### **4.2.2. Evaluación inicial y apertura de la fase de protección**

Una vez recibida la comunicación, la autoridad competente debe realizar una evaluación preliminar, en lo que hace a la protección, en dos planos:

- Valoración sustantiva, para determinar si los hechos denunciados se encajan dentro del ámbito material de la Ley 2/2023.
- Valoración de riesgo, para detectar de inmediato la posibilidad de represalias o perjuicios para la persona informante.

Esta segunda valoración, la comprensiva del riesgo, tiene un carácter preventivo y debe realizarse incluso antes de decidir sobre la admisión a trámite. El principio rector es que la protección debe activarse con la denuncia, no tras su validación definitiva. En caso de duda, debe prevalecer el criterio de protección (favor informantis), tal como sugieren Pauner Chulvi (2023) y Fernández Ajenjo (2020).

La apertura formal del expediente debe acompañarse de un acto administrativo de reconocimiento provisional de la condición de persona informante protegida, que despliega efectos inmediatos: prohibición de represalias, confidencialidad reforzada y posibilidad de solicitar medidas provisionales.

#### **4.2.3. Gestión de la identidad: anonimato o reserva controlada**

Una cuestión esencial en esta fase es la gestión de la identidad del informante.

El órgano de protección debe deliberar con la persona afectada —en entrevista directa o comunicación cifrada— sobre el nivel de exposición personal y profesional que está dispuesto a asumir.

Pueden distinguirse, con arreglo a la práctica comparada y a la Ley 2/2023, tres escenarios posibles:

1. Denuncia anónima, cuando el informante no revela su identidad. En este caso, se tramita la información sin datos personales, aunque la capacidad de aplicar medidas de protección es limitada.
2. Denuncia identificada con reserva, en la que la autoridad competente conoce la identidad del informante, pero esta se mantiene estrictamente confidencial frente a terceros durante toda la instrucción. Se trata del modelo más frecuente y, al mismo tiempo, el más delicado: exige medidas reforzadas de seguridad digital, custodia documental y restricción de accesos dentro de la administración.
3. Denuncia identificada y conocida por la entidad denunciada, cuando, por las circunstancias del caso, la identidad será necesariamente deducida (por ejemplo, si el informante forma parte del órgano que gestiona la documentación o ha intervenido en los hechos).

En los dos primeros casos, la autoridad debe extremar las medidas de protección digital y administrativa; en el tercero, la protección debe ser inmediata y explícita.

En todo caso debe recordarse que debe actuarse siempre con especial cautela. Como recuerda Gimeno Beviá (2024), la reserva de identidad puede verse

comprometida cuando la denuncia interna o administrativa da lugar a actuaciones judiciales. En efecto, el artículo 11 de la Ley 2/2023 no impide que, una vez judicializado el asunto, el órgano instructor o el Ministerio Fiscal requieran la identidad del informante. Ello abre la puerta a estrategias procesales de picaresca, consistentes en la interposición de denuncias o querellas penales con la única finalidad de obtener la identificación del informante a través del juzgado. Ante esta posibilidad, la autoridad de protección debe extremar las medidas de coordinación y prudencia al remitir la información al ámbito judicial, preservando la confidencialidad en la medida compatible con la tutela judicial efectiva

#### ***4.2.4. Comunicación oficial de protección y advertencia a la entidad denunciada***

Este momento es crítico. Una vez constatado que la identidad del informante será conocida —o fácilmente deducible— por la administración o empresa denunciada, la primera actuación del órgano de protección debe ser una comunicación oficial dirigida a la entidad afectada. En caso contrario deberá valorarse, con el informante, si se comunicará o no esta circunstancia.

Dicha comunicación, remitida por la AAI o por la autoridad autonómica competente, debe cumplir tres funciones esenciales:

1. Reconocer expresamente la condición de persona informante protegida, identificando al interesado y precisando que se encuentra amparado por la Ley 2/2023.
2. Advertir con claridad de las consecuencias sancionadoras de cualquier represalia, directa o indirecta, recordando que los actos de perjuicio laboral, disciplinario o reputacional pueden constituir infracción muy grave y llevar sanciones económicas y de inhabilitación.
3. Requerir la adopción inmediata de medidas preventivas internas, tales como la suspensión de evaluaciones o traslados, la preservación del entorno de trabajo y la confidencialidad del expediente.

Este acto de comunicación no tiene un mero valor simbólico: es una declaración de tutela efectiva. Supone que la administración o empresa denunciada queda formalmente advertida y bajo vigilancia del órgano protector.

Su ausencia deja al informante en una situación de vulnerabilidad, mientras que su existencia genera un efecto disuasorio inmediato.

La doctrina coincide en subrayar la relevancia de este acto, ya que el reconocimiento de la condición de persona informante protegida despliega un efecto jurídico disuasorio que vincula a la organización denunciada, reforzando la posición institucional del denunciante, configurándose como un escudo institucional, en la línea del principio favor informantis propuesto por Pauner Chulvi (2023).

#### **4.2.5. Tramitación y comunicación con el informante**

Durante la instrucción de la denuncia, la autoridad debe mantener una comunicación continua con la persona informante, que le permita conocer el curso del procedimiento sin poner en riesgo la confidencialidad.

Debe informarse, como mínimo:

- De la admisión a trámite o, en su caso, del archivo motivado.
- De las actuaciones de investigación iniciadas.
- Del resultado final o del traslado al Ministerio Fiscal, si se aprecia relevancia penal.

En todo momento, el informante debe tener acceso a un referente personal de contacto —no un buzón genérico— y a asistencia psicológica si la situación genera hostigamiento o ansiedad.

La protección no se limita a la esfera jurídica: incluye acompañamiento humano.

#### **4.2.6. Medidas cautelares y apoyo inmediato**

En paralelo a la tramitación del expediente, la autoridad puede —y debe— adoptar medidas cautelares de protección cuando detecte un riesgo razonable de represalia.

Estas pueden incluir:

- Reasignación temporal de puesto.
- Suspensión de procesos disciplinarios en curso.
- Prohibición de contacto entre el denunciante y los investigados.
- Intervención de la Inspección de Trabajo o de la autoridad de función pública competente.

La jurisprudencia europea y la doctrina coinciden en que la celeridad en la adopción de estas medidas es determinante para evitar daños irreversibles.

De nada sirve un reconocimiento posterior si la persona ya ha sido apartada o estigmatizada.

### **4.3. Fase crítica: las represalias y cómo prevenirlas**

La verdadera prueba de fuego de todo sistema de protección se produce cuando, tras la presentación de la denuncia, comienzan las represalias.

Ningún informante teme tanto las sanciones jurídicas como el aislamiento, la pérdida de oportunidades o la estigmatización. En este punto, el Derecho se enfrenta a su desafío más difícil: proteger a una persona contra la maquinaria —a veces sutil, a veces brutal— de su propia organización.

#### ***4.3.1. Concepto y alcance de las represalias***

El artículo 36.2 de la Ley 2/2023 define las represalias como “cualesquiera actos u omisiones que estén prohibidos por la ley, o que, de forma directa o indirecta, supongan un trato desfavorable que sitúe a las personas que las sufren en desventaja particular con respecto a otra en el contexto laboral o profesional, solo por su condición de informantes, o por haber realizado una revelación pública.”

Esta definición, de amplio espectro, refleja la voluntad del legislador de anticiparse a las represalias encubiertas, aquellas que no se manifiestan como sanción formal, sino como pérdida de condiciones laborales, deterioro reputacional o marginación profesional.

El apartado 5 del mismo precepto consagra la garantía más contundente del sistema: “Los actos administrativos que tengan por objeto impedir o dificultar la presentación de comunicaciones y revelaciones, así como los que constituyan represalia o causen discriminación tras la presentación de aquellas al amparo de esta ley, serán nulos de pleno derecho y darán lugar, en su caso, a medidas correctoras disciplinarias o de responsabilidad, pudiendo incluir la correspondiente indemnización de daños y perjuicios al perjudicado.”

Se trata, por tanto, de una nulidad de pleno derecho *ex lege*, que no requiere declaración judicial previa para ser invocada. Esta configuración otorga al informante una posición de sujeto especialmente protegido, análoga a la de las víctimas de discriminación o de acoso laboral, y obliga a toda administración o empresa a suspender de inmediato cualquier decisión que pueda tener apariencia de represalia.

La nulidad de las represalias tiene una doble función: restitutoria (reponer la situación anterior) y preventiva, pues genera un efecto disuasorio frente a la tentación de castigar al informante mediante decisiones encubiertas. Sobre el alcance de la nulidad resulta de notable interés la valoración de Bueno Sánchez (2022), Abogado del Estado, que recuerda que la actividad de la AAI, además de estar dotada de un estatuto de independencia, “tiene que gozar de potestades de intervención sobre los eventuales procedimientos administrativos en los que se esté gestando una actividad fraudulenta y con una potestad administrativa sancionadora que se extienda tanto a los incumplimientos de la ley de protección del denunciante como a las propias leyes administrativas”.

#### ***4.3.2. Tipología de las represalias y su detección temprana***

La práctica demuestra que las represalias raramente se presentan como un despido directo. La mayor parte de las veces adoptan formas sutiles o progresivas, difíciles de acreditar. La AAI y las autoridades autonómicas deberían esta-

blecer protocolos de detección temprana basados en indicadores objetivos, tales como:

<b>Tipo de represalia</b>	<b>Ejemplos frecuentes</b>	<b>Señales de alerta</b>
<b>Laboral o administrativa</b>	Cambios de puesto, de horario o de funciones sin causa objetiva	Resoluciones o reestructuraciones inmediatas tras la denuncia
<b>Disciplinaria</b>	Apertura de expedientes por incumplimientos menores	Coincidencia temporal entre la denuncia y la incoación
<b>Reputacional o social</b>	Difusión de rumores, exclusión de equipos o proyectos	Quejas informales reiteradas o mensajes en redes internas
<b>Económica</b>	Supresión de complementos o incentivos	Modificaciones no motivadas en nómina o valoración
<b>Psicológica</b>	Aislamiento, hostilidad o sobrecarga de tareas	Cambios súbitos de trato o pérdida de comunicación jerárquica

Estos indicadores deberían integrarse en un sistema de alerta temprana gestionado por el órgano de protección, que permita intervenir antes de que la situación derive en daños irreversibles.

Ahora bien, la creación de un elenco de represalias y ejemplos frecuentes desborda el objeto y alcance de este estudio, debiendo indicarse que existe abundante doctrina en la que de forma detallada y pormenorizada se analizan actuaciones típicas represaliadoras. En tal sentido, y como ejemplo de esta doctrina Moreno García (2025) analiza la denegación del derecho a la formación continua como una forma de represalia que busca la obsolescencia legal y tecnológica del empleado para devaluarlo.

#### **4.3.3. Activación automática de la protección y medidas cautelares**

La detección de una actuación con apariencia de represalia constituye el punto de inflexión del sistema de protección. En este momento, la Autoridad Independiente de Protección del Informante (AAI) o la autoridad autonómica competente no deben limitarse a advertir o mediar, sino que están obligadas a activar de oficio el procedimiento sancionador previsto en la Ley 2/2023.

Conforme al artículo 63.1.b de dicha norma, constituye infracción muy grave “adoptar actos constitutivos de represalia contra las personas informantes”. Por tanto, la mera apreciación indiciaria de una actuación de ese tipo —ya sea laboral, disciplinaria o administrativa— habilita a la autoridad para incoar de inmediato el expediente sancionador correspondiente.

Una vez iniciado el procedimiento, el órgano instructor puede aplicar las medidas provisionales contempladas en el artículo 56.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que autoriza expresamente la adopción de medidas “para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción o garantizar los intereses generales”.

En este contexto, las medidas provisionales cumplen una función preventiva y restauradora: buscan detener el daño antes de que se consolide y garantizar la vigencia práctica del principio de protección. Entre las medidas más adecuadas para los supuestos de represalia pueden incluirse:

- La suspensión inmediata de los actos administrativos o decisiones laborales que presenten apariencia de represalia, tales como traslados, sanciones disciplinarias o resoluciones de cese.
- La restitución provisional del informante a su situación previa, mientras se instruye el procedimiento.
- La prohibición temporal de adoptar nuevas decisiones respecto del informante sin autorización expresa de la autoridad de protección.

Estas medidas no solo son compatibles con la Ley 2/2023, sino que se derivan directamente de su régimen sancionador y de la obligación positiva del Estado de prevenir daños irreparables a las personas informantes. La autoridad no necesita esperar a la resolución final del expediente para intervenir: la mera verosimilitud de la represalia justifica la adopción inmediata de medidas provisionales en defensa de la integridad personal y profesional del denunciante.

Como subraya Fernández Ramos (2023), la eficacia de la Ley 2/2023 depende de que las autoridades competentes asuman una función no solo sancionadora, sino también de prevención y tutela efectiva. Y en tal sentido resulta innegable que la eficacia de la Ley depende de que las autoridades competentes comprendan que su papel no es solo sancionador, sino también cautelar. El uso proactivo de las medidas provisionales del artículo 56.1 de la Ley 39/2015 constituye una herramienta esencial para garantizar el efecto útil de la protección y evitar que la tutela llegue demasiado tarde.

#### **4.3.4. Comunicación disuasoria y vigilancia activa**

En coherencia con lo previsto en el apartado 4.2 anterior, toda vez que la identidad del informante es conocida o fácilmente deducible, la autoridad de protección debe dirigir comunicación oficial inmediata a la entidad denunciada.

Esta comunicación cumple una función esencial de disuasión preventiva: advierte de la condición de persona protegida, recuerda la nulidad de cualquier represalia y pone en marcha una vigilancia activa sobre las decisiones que se adopten respecto al denunciante.

En la práctica, esta notificación —que debería tener carácter reglado— equivale a una cautela administrativa in vigilando. Su sola recepción obliga a la administración o empresa a revisar sus actuaciones posteriores bajo el principio de presunción de represalia, que traslada la carga de la prueba al empleador.

En caso de conflicto, corresponderá a la entidad acreditar que las medidas adoptadas responden a causas objetivas y no a la denuncia.

El efecto disuasorio de esta comunicación es indudable ya que la notificación institucional recuerda que la protección legal del informante opera como un anclaje de legalidad frente a los reflejos corporativos de autodefensa.

#### ***4.3.5. Nulidad de pleno derecho y consecuencias jurídicas***

La previsión del artículo 36.5 —la nulidad absoluta de las represalias— otorga a esta norma un alcance excepcional en el ordenamiento administrativo.

Implica que cualquier acto de represalia carece de validez jurídica desde su origen, sin necesidad de declaración judicial constitutiva.

El informante puede, por tanto, invocar directamente la nulidad ante la administración o los tribunales, y solicitar la reposición inmediata de su situación previa. Este régimen rompe con la lógica tradicional de las acciones laborales o contencioso-administrativas, en las que la carga de la prueba recae sobre la víctima. Aquí, en virtud del artículo 36.5, se invierte la carga probatoria: corresponde a la entidad demostrar que la medida adoptada no guarda relación alguna con la denuncia.

El artículo 65 tipifica como infracción muy grave cualquier represalia contra las personas informantes, y el artículo 67 prevé sanciones de hasta 300.000 euros para personas físicas y 1.000.000 de euros para personas jurídicas, además de la posibilidad de inhabilitación para contratar o recibir subvenciones públicas.

Aun cuando la Ley no prevé una acción penal específica, estas conductas pueden integrar delitos de coacciones o contra la Administración pública, por lo que la AAI debe remitir de oficio los casos graves al Ministerio Fiscal.

Este marco sancionador otorga al sistema una capacidad disuasoria significativa, aunque su eficacia dependerá de la rapidez con que las autoridades lo apliquen. Una sanción tardía equivale, en términos de protección, a una sanción inexistente.

#### ***4.3.6. Coordinación con la inspección y las autoridades laborales***

Las represalias laborales son las más frecuentes y las más difíciles de probar.

Por ello, el sistema de protección debería integrarse con los servicios de inspección laboral y de función pública, que pueden actuar como brazos ejecutivos de la protección.

Cada vez que la AAI o una autoridad autonómica declare indicios de represalia, debería notificarse a la Inspección competente para que inicie actuación

inmediata. La coordinación institucional no solo multiplica la eficacia, sino que refuerza el mensaje de que el informante está bajo tutela real del Estado.

#### ***4.3.7. Creatividad en la protección: nuevas formas de acompañamiento***

La Ley 2/2023 no limita la creatividad institucional, y la protección puede extenderse más allá de los mecanismos tradicionales.

Entre las buenas prácticas que podrían implantarse destacan:

- “Protocolo de retorno seguro”, que garantice la reincorporación del informante a su puesto o a uno equivalente tras la investigación, con acompañamiento psicológico y laboral.
- “Carta de reconocimiento cívico”, expedida por la AAI, que acredeite oficialmente que la persona actuó en defensa de la integridad pública, para contrarrestar el estigma profesional.
- Registro de represalias, en el que se publiquen las sanciones impuestas a las administraciones o empresas que vulneren la protección.
- Programa de mentorización entre informantes, a través de asociaciones civiles, para compartir experiencias y apoyo emocional.

Estas iniciativas, aunque no expresamente previstas en la Ley, son plenamente coherentes con su espíritu y con la finalidad de fomentar una cultura de integridad activa.

### **4.4. Fase de seguimiento y acompañamiento**

La protección del informante no concluye con la presentación de la denuncia ni con la adopción de medidas cautelares iniciales, ni tampoco con la finalización de las represalias. Existe una fase posterior —el seguimiento y acompañamiento— constituye la parte más prolongada y delicada del proceso, aquella en la que el sistema debe demostrar su capacidad de sostener en el tiempo la integridad y el bienestar de la persona informante.

#### ***4.4.1. Acompañamiento jurídico y administrativo continuado***

El primer pilar del seguimiento es el asesoramiento jurídico permanente. Efectivamente el asesoramiento no se agota en la fase inicial. La complejidad de los procedimientos administrativos, laborales y judiciales derivados de una denuncia puede desbordar a cualquier persona informante, que se ve obligada a interactuar con varios órganos —AAI, Fiscalía, juzgados, inspecciones— sin conocimientos técnicos ni apoyo estable.

La AAI y las autoridades autonómicas deberían contar con un servicio de defensa jurídica institucional, adscrito a su unidad de protección, encargado de 1/ Representar o asistir al informante en los procedimientos administrativos y judiciales vinculados a la denuncia o a sus consecuencias. 2/ Vigilar el cumplimiento de las medidas de protección y advertir de cualquier acto que pudiera constituir represalia o vulneración de la confidencialidad. 3/ Asesorar en materia de reincorporación laboral, evaluaciones, traslados o readaptaciones.

#### ***4.4.2. Acompañamiento psicológico y apoyo emocional***

El segundo pilar es el acompañamiento psicológico, una dimensión tantas veces ignorada en la práctica institucional. La denuncia de irregularidades lleva un impacto emocional profundo: ansiedad, miedo, pérdida de confianza en el entorno y, en muchos casos, estigmatización social.

La AAI y las autoridades autonómicas deberían, por tanto, establecer convenios con los servicios públicos de salud y con colegios profesionales de psicología para crear una red especializada de atención a informantes, con las siguientes funciones: 1/ Evaluar el nivel de estrés y riesgo psicosocial desde la primera fase del proceso. 2/ Ofrecer sesiones de apoyo individual o grupal, presenciales o telemáticas. 3/ Emitir informes periciales en caso de daño psicológico derivado de represalias, útiles para la reclamación de indemnizaciones.

#### ***4.4.3. Evaluación periódica del riesgo y actualización de las medidas***

El acompañamiento implica también un seguimiento técnico y administrativo continuo del caso. La autoridad protectora debe realizar, con periodicidad razonable (al menos trimestral), una evaluación de riesgo para determinar si persisten las condiciones que justificaron las medidas iniciales.

Este seguimiento debe plasmarse en un informe de evolución que valore, entre otras cuestiones, si la persona informante mantiene su puesto o situación profesional, si se han detectado actos o decisiones susceptibles de considerarse represalias indirectas y si se requiere modificar, intensificar o levantar las medidas de protección adoptadas.

La decisión debe comunicarse al informante y, en su caso, a la entidad denunciada, reiterando las advertencias iniciales realizadas.

### **4.5. Fase final: cierre, reparación y aprendizaje institucional**

La última fase del itinerario protector —el cierre del expediente— no marca el final de la obligación institucional, sino el momento de restituir, reparar y aprender.

Toda actuación de denuncia, sea o no fundada, debe dejar un saldo positivo en el sistema: la restauración del equilibrio para la persona informante y la mejora de los mecanismos de integridad de la organización.

La verdadera eficacia de la protección no se mide por el número de denuncias, sino por la capacidad del sistema para convertir cada caso en conocimiento institucional y en cultura de integridad.

#### ***4.5.1. El cierre procedimental: garantizar la seguridad jurídica***

El cierre de las investigaciones impone a las autoridades competentes la obligación de informar al informante del resultado y de preservar la confidencialidad incluso después de finalizado el expediente.

Este momento debe gestionarse con especial cuidado.

Una comunicación opaca o incompleta puede generar desconfianza y frustración, anulando los efectos protectores logrados en fases previas.

El cierre debe ir acompañado, como señala el artículo 20 de la Ley 2/2023, de un acto administrativo motivado, que especifique:

1. Las actuaciones realizadas y su fundamento jurídico.
2. Las medidas adoptadas respecto de la entidad denunciada o de los responsables.

Este acto pone fin al procedimiento, pero también inicia una nueva etapa de garantía: la de la custodia de la información y la prevención de represalias diferidas.

Aunque existen discrepancias doctrinales del artículo 36.4 de la Ley 2/2023 parece deducirse que la protección durará dos años desde la comunicación. No obstante podrá solicitarse, y en su virtud acordarse, de forma excepcional y justificada, la extensión del período de protección. Por lo tanto, al menos durante los dos años posteriores a la comunicación, la autoridad protectora debería conservar un seguimiento de oficio, para verificar que no se producen efectos retardados de discriminación o represalia.

#### ***4.5.2. Reparación integral y restitución del informante***

El cierre del expediente debería incluir la reparación del daño sufrido por la persona informante, no solo en el plano económico, sino también en los ámbitos profesional, moral y social.

El artículo 36.5 de la Ley reconoce expresamente el derecho a ser indemnizado por los daños y perjuicios derivados de represalias.

La reparación integral debería comprender, al menos:

- La reincorporación plena al puesto o a un destino equivalente, en condiciones seguras y dignas.
- Restitución económica: devolución de retribuciones, complementos o incentivos perdidos.
- Reparación moral: declaración pública o privada de reconocimiento institucional.
- Cancelación de expedientes disciplinarios o anotaciones negativas derivadas del conflicto.

En este punto, la creatividad institucional juega un papel esencial.

Las autoridades podrían emitir una “Carta de Restablecimiento de Integridad Profesional”, documento que, sin implicar responsabilidad de la entidad denunciada, certifica que la persona actuó de buena fe y bajo la protección del sistema.

Tal reconocimiento simbólico contribuye a neutralizar el estigma y refuerza la legitimidad pública de la denuncia.

#### ***4.5.3. El aprendizaje institucional y la cultura de integridad***

Cada caso de denuncia ofrece una ocasión para reflexionar sobre los fallos del sistema de control interno.

La Disposición adicional quinta obliga al gobierno, en colaboración con las Comunidades Autónomas, a aprobar una Estrategia contra la corrupción que deberá incluir, al menos, una evaluación del cumplimiento de la Ley 2/2023.

Este deber de evaluación no es una mera formalidad: constituye el núcleo del aprendizaje institucional.

Adicionalmente es de significar que la AAI está sujeta a la obligación de publicar una memoria anual de su actividad, obligación que también comprende a numerosas autoridades autonómicas de conformidad con la legislación que las regula. Tal actuación obligatoria —la memoria— debería aprovecharse para construir una base de conocimiento común, integrando experiencias y lecciones aprendidas en materia de protección a las personas informantes.

Los informes anuales podrían contener, entre otras cuestiones, los casos de represalias detectadas y medidas adoptadas, buenas prácticas en materia de apoyo psicológico, retorno seguro y reparación y propuestas de mejora normativa o reglamentaria. Además, deberían difundirse de forma accesible, preservando el anonimato, a fin de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.

El aprendizaje institucional exige también retroalimentar la cultura organizativa: incluir módulos sobre protección del informante en la formación de empleados públicos, integrar la ética de la denuncia en los códigos de conducta y reforzar la idea de que informar irregularidades es un deber de lealtad, no una traición.

## **5. CONCLUSIONES**

### **5.1. El valor de la protección como principio de integridad**

La protección del informante no constituye una concesión, sino una manifestación del principio de integridad pública.

Proteger a quien informa es proteger el propio Estado de Derecho, pues sin mecanismos seguros para revelar irregularidades, la transparencia se reduce a una declaración retórica. La Directiva (UE) 2019/1937 y la Ley 2/2023 coinciden en esta visión: la denuncia es un acto de lealtad hacia el interés general.

La efectividad de este principio exige tres condiciones básicas: a/ Independencia real de las autoridades de protección; b/ asistencia inmediata y personalizada al informante; y c/ sanción ejemplar de toda represalia.

Sin estos pilares, el sistema corre el riesgo de convertirse en una burocracia de integridad sin aplicación real.

### **5.2. Las debilidades estructurales del modelo español**

El análisis de los capítulos II y III ha mostrado que el modelo español se caracteriza por una implantación desigual y una institucionalidad incompleta.

La AAI apenas comienza a ejercer sus funciones, las autoridades autonómicas operan con recursos muy dispares y el ámbito local sigue siendo el eslabón más débil del sistema. El resultado es una protección territorialmente asimétrica, dependiente de la voluntad política y de la capacidad técnica de cada administración.

Además, la práctica demuestra que la designación de responsables del sistema interno —a menudo secretarios, interventores, directores generales, directores jurídicos o jefes de personal, todos ellos personal de libre designación— compromete la independencia y credibilidad del proceso.

Esta debilidad estructural, unida a la falta de protocolos uniformes y de apoyo económico, erosiona el principio de igualdad en la tutela de los informantes.

### **5.3. La necesidad de una protección integral y continua**

Los capítulos 4.1 a 4.5 han puesto de manifiesto que la protección debe concebirse como un proceso integral, compuesto por fases sucesivas y complementarias:

- Asesoramiento previo y advertencia de riesgos (fase inicial), para que el informante decida con conocimiento y libertad.

- Activación inmediata de la tutela tras la denuncia (fase de comunicación), con reconocimiento formal de la condición de persona protegida y comunicación disuasoria a la entidad denunciada.
- Gestión de las represalias (fase crítica), aplicando la nulidad automática de los actos retaliatorios, medidas cautelares y sanciones severas conforme a los artículos 36, 38 y 65-69 de la Ley.
- Acompañamiento sostenido (fase de seguimiento), que combine defensa jurídica, apoyo psicológico y restablecimiento profesional.
- Reparación y aprendizaje institucional (fase final), transformando cada caso en una mejora del sistema.

La Ley 2/2023 proporciona las herramientas necesarias, pero su efectividad depende de su aplicación dinámica y creativa por parte de las autoridades.

Proteger al informante no es solo evitarle el daño, sino reconocer su valor público y garantizar que su experiencia contribuya al fortalecimiento del sistema.

#### **5.4. El régimen sancionador como garantía disuasoria**

El régimen sancionador previsto en los artículos 63 a 69 de la Ley 2/2023 es una de las piezas más potentes del sistema, pero requiere una aplicación ágil y ejemplar.

Las sanciones —de hasta un millón de euros e inhabilitación para contratar con el sector público— solo cumplen su función disuasoria si se aplican con celeridad y publicidad suficiente.

La creación de un registro público de sanciones y represalias, debidamente anonimizado, contribuiría a visibilizar la acción de las autoridades y a reforzar la confianza ciudadana.

La nulidad de pleno derecho de las represalias (art. 36.4) debe interpretarse en sentido material: toda actuación de perjuicio posterior a la denuncia es inválida ipso iure, sin necesidad de declaración judicial previa.

#### **5.5. Una propuesta final: humanizar la integridad**

El recorrido realizado a lo largo de esta Guía permite formular una conclusión transversal: la protección del informante es inseparable de una concepción humanizada del Derecho administrativo.

No basta con estructuras ni procedimientos; se necesita sensibilidad institucional, acompañamiento personal y reconocimiento público.

Cada informante protegido es, en último término, un ciudadano que confía en que el Estado sabrá escucharle y defenderle.

En este sentido, la misión de la AAI y de las autoridades autonómicas no debe limitarse a sancionar, sino a cuidar. Cuidar a quien se atreve a decir la verdad, cuidar la legitimidad de las instituciones y cuidar la confianza en la democracia.

Solo cuando la integridad se traduzca en protección efectiva, y la protección en aprendizaje colectivo, podrá afirmarse que España ha cumplido el espíritu —no solo la letra— de la Directiva (UE) 2019/1937.

## **6. BIBLIOGRAFÍA**

- ALIAGA RODRÍGUEZ, Rafael (2022): «La denuncia anónima como instrumento de transparencia y protección de los denunciantes», *Revista Española de la Transparencia*, 14, 57-78.
- AMOEDO BARREIRO, Daniel (2017): «Elementos esenciales para un sistema de protección del informante», *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 4, 1-8.
- AMOEDO BARREIRO, Daniel (2018): «Los sistemas informáticos de detección de malas prácticas, herramientas esenciales para la prevención de la corrupción», *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 6, 1-7.
- BUENO SÁNCHEZ, José 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*, 217, 209-240.
- CAPDEFERRO VILLAGRASA, Oriol (2023): «Canales de denuncia», *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 25, 285-309.
- CHEVARRÍA, Franz y SILVESTRE, Martha (2013): *Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa*, Madrid: EUROSociAL/FIIAPP.
- CLEMENTE MARTÍNEZ, Javier (2022): «Los principios de buen gobierno de la nueva Ley Valenciana 1/2022», *Estudios de Deusto*, 70(2), 115-152.
- FERNÁNDEZ AJENJO, José 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 N. Rodríguez García y F. Rodríguez López (dirs.), *Compliance y justicia colaborativa en la prevención de la corrupción*, Valencia: Tirant lo Blanch, 111-139.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2023). La Ley 2/2023 de Protección Legal de los Informantes: Ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 2/2023 de Protección Legal de los Informantes. *Foro. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 26(1), 23-61.
- GARCÍA MORENO, Beatriz (2020): *Del whistleblower al alertador. La regulación europea de los canales de denuncia*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- GARRIDO JUNCAL, Andrea (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)*, 12, 126-151.
- GIMENO BEVIÁ, Jordi (2024): «Aspectos procesales de la Ley 2/2023 de protección al informante: algunas cuestiones sin resolver», *Anuario Judicial Francisco de Vitoria*, 2, 1-20.

- MIRANZO DÍAZ, Javier (2019): «La nueva Directiva de protección del denunciante: un análisis desde el Derecho público», *Revista General de Derecho Europeo*, 49, 361-385.
- MORENO GARCÍA, Pilar (2025): «Del conocimiento a la acción: estrategia del conocimiento para la formación en la Ley 2/2023», en J. Sierra-Rodríguez (coord.), *Sistemas de información y protección de informantes en España*, Valencia: Tirant lo Blanch, 315-340. ISBN 978-84-1162-189-2.
- NAVARRO MEJÍA, Ignacio (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*, 111, 611-628.
- NIETO, Alejandro (1994): «La libre designación en la función pública vasca», *Revista de Administración Pública*, 133, 602-604. (Reseña de: Rafael Jiménez Asensio y Adela Mesa del Olmo, *La libre designación en la función pública vasca: un estudio de la provisión de puestos de trabajo en las administraciones públicas*.)
- PAUNER CHULVI, Carmen (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», en C. Pauner Chulvi, R. García Mahamut y B. Tomás Mallén (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, José M. (2019): «Del chivato al colaborador: el whistleblowing», *Revista Vasca de Administración Pública*, 115, 343-375.
- PÉREZ MONGUIÓ, José M. (2023): «Red o telaraña: las condiciones para la protección del informante», *Revista Española de la Transparencia*, 18, 133-163. DOI: 10.51915/ret.335.
- PIÑAR MAÑAS, José L. (2020): «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*, 1, 101-129.
- PÉREZ TRIVIÑO, José L. (2018): «Whistleblowing», *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 14, 285-298.
- RAGUÉS I VALLÈS, Ramon (2006): «¿Héroes o traidores? La protección de los informantes internos (whistleblowers) como estrategia político-criminal», *InDret*, 3, 1-19.
- SIERRA-RODRÍGUEZ, Javier (2022): «La Autoridad Independiente de Protección del Informante en la Ley 2/2023», *Revista Española de Control Externo*, XXIV(72), 78-103.
- SIERRA-RODRÍGUEZ, Javier (2023): «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*, 24, 70-98.
- VÈRNIA TRILLO, Sílvia (2025): «El responsable del sistema interno de información», en J. Sierra-Rodríguez (coord.), *Sistemas de información y protección de informantes en España*, Valencia: Tirant lo Blanch, 187-202. ISBN 978-84-1162-189-2.
- VESTRI, Giulia (2019): «Aproximación al sistema de “whistleblowing”. Un nuevo desafío para la Administración pública española», *Revista General de Derecho Administrativo*, 51.
- VIGURI CORDERO, Jorge (2023): «Los retos de la protección de las personas informantes en España», *Revista Española de la Transparencia*, 17. DOI: 10.51915/ret.313.