

# El sistema de compliment normatiu amb protecció efectiva de persones alertadores

Òscar Capdeferro Villagrasa





# El sistema de compliment normatiu amb protecció efectiva de persones alertadores



# El sistema de compliment normatiu amb protecció efectiva de persones alertadores

Òscar Capdeferro Villagrasa

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

**Capdeferro Villagrasa, Òscar, autor**

El Sistema de compliment normatiu amb protecció efectiva de persones alertadores. –  
(Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern ; 20)

Bibliografia

ISBN 9791387889043

I. Catalunya. Generalitat II. Institut d'Estudis de l'Autogovern (Catalunya) III. Títol

IV. Col·lecció: Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern ; 20

1. Denúncies d'irregularitats – Dret i legislació – Espanya 2. Alertadors – Protecció –  
Dret i legislació – Espanya

005.334.3-024.61:340.13(460)

343.123.6:340.13.(460)

La publicació d'aquest llibre no implica cap responsabilitat sobre el seu contingut per part de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern.

© 2025 Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis de l'Autogovern  
Palau Centelles. Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona  
web: <https://ica.gencat.cat>

Disseny: Addenda

ISBN: 979-13-87889-04-3

DL: B 20144-2025

Producció: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

Tipografia: Calendas plus



Aquesta obra està subjecta a una llicència Creative Commons del tipus reconeixement d'autoria, usos no comercials i sense obra derivada.

A la Clara



# Sumari

<b>Prefaci</b>	9
<b>Introducció: <i>whistleblowing</i>, represàlies i protecció</b>	13
<b>I. L'informant i la comunicació de l'incompliment normatiu</b>	25
<b>II. Els canals per a la comunicació segura de l'incompliment normatiu</b>	57
<b>III. Elements per desplegar models efectius de compliment normatiu i protecció de persones alertadores derivats de la Directiva 2019/1937 i la Llei 2/2023</b>	125
<b>Conclusions</b>	241
<b>Bibliografia</b>	249



# Prefaci

Aquest llibre té el seu origen en l'exercici de recerca que vaig presentar per a l'obtenció de la plaça de professor agregat de Dret Administratiu a la Universitat de Barcelona, que va tenir lloc a la mateixa universitat el 16 de novembre de 2023. En aquell moment, el treball es titulava «La protecció de personas que informen sobre infracciones normativas», i va ser objecte de valuoses observacions per part dels professors Marc Vilalta, David Moya, Maria Teresa Vadrí i Oriol Mir.

Havia tingut, prèviament, ocasió de presentar oralment una versió incipient del treball en el marc del seminari de la secció de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona, el mes de març de 2023. Va ser, sens dubte, una profitosa sessió gràcies a les molt oportunes i interessants observacions i reflexions compartides pels membres de la secció, als quals agraeixo molt les seves contribucions i tot el suport mostrat.

Aquest treball de recerca em va servir, en un primer moment, de base per avançar, en alguns treballs que posteriorment vaig anar publicant, els aspectes més descriptius del règim de protecció d'informants, amb la indicació de problemes que caldria esmenar o imprecisions que caldria esclarir, i que crec que en conjunt han aportat prou elements crítics al debat jurídic primerenc sobre les mancances o problemes de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informen sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció.

El treball de recerca original, com vaig anar veient a mesura que passava el temps i quedava enrere aquella intensa jornada del 16 de novembre de 2023, requeria un cert desplegament d'algunes idees apuntades, i en efecte, a mesura que ha anat passant el temps i s'han succeït les publicacions més descriptives o d'anàlisi inicial, he anat veient cada cop més clara la necessitat de deixar ja de banda els aspectes potser més descriptius per centrar-me a desenvolupar més la part propositiva, de cercar solucions als problemes advertits. És, en aquest moment, quan poso en marxa, com a investigador principal (IP), el projecte «Protecció efectiva de *whistleblowers*: definició del cicle de la protecció d'informants i disseny d'eines per a la seva correcta tutela», finançat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i amb mentoria d'Isidre Obregon, en el marc del qual he pogut repensar, en forma propositiva, aquell estudi més centrat inicialment en problemes i deficiències del

manifestament millorable, i en molts punts insuficient, marc deixat pel legislador estatal amb la Llei 2/2023.

Un altre antecedent que és important destacar és el projecte que vaig dur a terme com a IP amb l'Oficina Antifrau de Catalunya, que va donar lloc a l'informe *Estudi comparat de les oficines anticorrupció de Catalunya, Comunitat Valenciana, Illes Balears i Andalusia, amb propostes d'actualització i millora de la regulació de l'Oficina Antifrau de Catalunya*, de 2022, gràcies al qual, arribat el moment de l'aprovació de la Llei 2/2023, vaig estar en disposició de donar-li un context molt pràctic, d'antecedents interns comparats, en tant que gràcies a aquest projecte ja havia pogut analitzar i comparar oficines o agències anticorrupció que exercien funcions de protecció d'alertadors abans de l'aprovació de la Llei estatal 2/2023. A més, en el moment de fer aquell estudi, ja havia tingut en compte la directiva que transposa aquella llei estatal, que és la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, relativa a la protecció de les persones que informin sobre infraccions del dret de la Unió.

Espero, amb aquesta obra, complementar el camí marcat pels estudis previs que he realitzat en la matèria i, sobretot, oferir ara idees i plantejaments per a noves propostes de solució i millora, presentant-les com a part d'una necessària i, crec, renovada visió sistèmica del que hauria de ser un sistema de compliment normatiu que eviti males pràctiques i casos de corrupció, i amb capacitat efectiva per a la protecció de persones alertadores.

Ara fa deu anys que vaig acabar d'escriure la meva primera monografia, derivada de la tesi doctoral, que els professors Juli Ponce i José Esteve van tenir l'amabilitat de dirigir-me de forma brillant i amb excel·lència. En aquests darrers dies, fent reflexió sobre l'obra que ara presento, he detectat que algunes de les inquietuds que vaig explorar amb ells i que van acabar per marcar en bona mesura el rerefons de la tesi segueixen ben vives en aquestes noves pàgines: la centralitat de l'efectivitat tant pel que fa a les normes com pel que fa a la seva aplicació, la necessitat d'un enfocament preventiu com a pedra angular per lluitar contra els incompliments normatius i la corrupció, la necessitat d'assimilar la cultura de la gestió de riscos per tecnificar la prevenció de formes de mala administració, i la idoneïtat de la recerca com a fonament per al disseny de normes i polítiques públiques eficaces. A banda d'aquesta formació inicial, he de destacar molt especialment l'acompanyament del professor Juli Ponce en els anys posteriors, per haver-me acollit en projectes i iniciatives que sens dubte m'han ajudat a conformar una visió sobre el tema d'aquest llibre, com és, en particular i de forma destacada, l'*Anuario del Buen Gobierno* y

*de la Calidad de la Regulación*, publicat per la Fundación Democracia y Gobierno Local, en el qual també vaig tenir la sort de poder treballar amb el professor Manuel Villoria, reconegut especialista en integritat pública i nomenat, per cert, president de l'autoritat estatal de protecció d'alertadors, anomenats informants en terminologia de la Llei 2/2023. Vull recordar que l'edició de 2020 d'aquell anuari es va dedicar monogràficament a la protecció d'informants, amb el títol *La regulación de la protección de los alertadores y denunciantes (whistleblowers)*, quan encara quedaven alguns anys per veure publicada la llei estatal que transposaria la directiva de 2019.

Finalment, vull manifestar que escriure aquesta obra ha estat una experiència molt grata, d'estudi i, sobretot, de reflexió i construcció de solucions i propostes, dirigida a plantejar les bases per a la construcció de models que puguem, amb cert grau de confiança, considerar efectius en la seva finalitat de promoure el compliment normatiu i protegir les persones que col·laboren en la detecció d'incompliments mitjançant la denúncia. Té, per tant, aquest llibre, una vocació de futur, de proposta de fonaments per a un model a aplicar en els pròxims anys, que han d'anar marcats pel desplegament efectiu de la normativa europea i interna de protecció de persones alertadores. Espero que les idees que exposo al llibre puguin ser suggeridores per al lector o lectora i que, en la mesura del possible, serveixin per posar sobre la taula nous elements a tenir en compte en la discussió acadèmica i pràctica en matèria de compliment normatiu i protecció d'alertadors. En aquest tema em sembla especialment crític pensar en el futur, en com és la societat que voldrem no demà, sinó d'aquí a deu, quinze, vint-i-cinc anys. Possiblement pensem en un futur millor, tant de bo amb menys incompliments normatius i més persones íntegres, assertives i compromeses amb el bé comú, però, com aconseguirem aquest objectiu?



# Introducció: *whistleblowing*, represàlies i protecció

Mitjançant la protecció de persones informants o denunciants, o alertadores, es pretén evitar que una persona pateixi actes de represàlia pel fet d'haver formulat la denúncia d'un incompliment normatiu, o bé corregir-les quan no hagi estat possible prevenir aquestes represàlies. S'entén, doncs, que una persona no pot ser víctima d'actes o efectes perjudicials pel fet d'haver tingut una conducta que s'entén positiva, com és comunicar un incompliment normatiu.

I és que, en efecte, s'atribueix un judici positiu, d'utilitat, a la denúncia: el foment de les denúncies en el si d'una organització pot promoure la cultura de la legalitat i l'actuació ètica en una organització,<sup>1</sup> i pot tenir un impacte positiu en la societat en el seu conjunt, ja que permet detectar i corregir els incompliments normatius duts a terme en una organització, els quals poden implicar danys a altres subjectes i al conjunt de la societat, com poden ser frau amb impacte econòmic negatiu en els fons públics, com podrien ser el sobrecost en la contractació d'obres públiques o, per exemple, abocaments il·legals de residus o substàncies amb efectes contaminants en el medi ambient.<sup>2</sup>

En aquesta línia, Piñar Mañas<sup>3</sup> ha apuntat que cal emprar totes les eines legals possibles per fer aflorar les infraccions de l'ordenament, que a vegades es produeixen de manera oculta, «per aconseguir un grau d'estabilitat social, econòmica i democràtica pròpia d'un Estat com el nostre». En aquesta tasca, en efecte, la regulació del règim jurídic dels denunciants o alertadors d'incompliments o infraccions normatives s'erigeix en una peça clau que reforça l'estat de dret, en tant que serveix per advertir de situacions en què s'està vulnerant l'ordenament jurídic, amb la finalitat última que aquestes conductes il·lícites siguin corregides i es reverteixin les situacions il·legals, i les persones o organitzacions concernides ajustin la seva actuació a la legalitat.

---

1. Kaptein, «From Inaction to External Whistleblowing».

2. Near, i Miceli, «Effective Whistle-Blowing», 679-708.

3. Piñar, «La transposición de la Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión», 104.

Així, es podria afirmar que les denúncies d'incompliments normatius són part de la necessària col·laboració en la tutela de l'estat de dret, mitjançant les quals una persona que coneix un incompliment decideix actuar informant-ne per tal que la situació sigui reconduïda a la legalitat. No obstant això, des del punt de vista de l'organització empresarial, s'ha discutit la conveniència del *whistleblowing* a partir del debat sobre si l'empleat té, amb la seva organització de pertinença, un deure de lleialtat que comportaria l'obligació de no perjudicar la seva imatge i reputació denunciant males pràctiques en el seu si,<sup>4</sup> la qual cosa conduiria a considerar perjudicial la denúncia, excepte quan aquesta s'hagi plantejat només internament, o almenys s'hagi formulat internament en primera instància. Així ho assenyala, per exemple, Andrade:<sup>5</sup>

Disclosure to an internal recipient is not usually perceived as being disloyal to the organisation, because it allows the firm to rectify harmful actions, procedures or policies before «it is charged in public» (DeGeorge 1986, p. 232). However, if the organisation does nothing to correct the harms arising from its actions then the whistleblower may feel that because s/he has a higher loyalty to society and the public interest and s/he needs to disclose that to a recipient outside the organisation.

A aquesta línia, s'hi ha oposat el pensament que hi hauria un deure superior de protecció de l'organització enfront d'amenaques i riscos, la qual cosa portaria a considerar com a beneficiosa qualsevol acció que alerti dels incompliments normatius duts a terme en l'organització i que permetin que aquesta organització reaccioni i corregeixi aquests incompliments.<sup>6</sup> Així, s'ha relacionat, doncs, el *whistleblowing* amb la capacitat per alertar

---

4. Recordem, però, que en el marc constitucional no s'entén possible una lleialtat limitadora de drets dels treballadors, sinó que es parla més aviat de relació basada en la bona fe: «Resulta cierto que no cabe defender la existencia de un genérico deber de lealtad, con su significado omnicomprendivo de sujeción del trabajador al interés empresarial, pues ello no es acorde al sistema constitucional de relaciones laborales y aparece contradicho por la propia existencia del conflicto cuya legitimidad general ampara el texto constitucional; pero ello no exime de la necesidad de un comportamiento mutuo ajustado a las exigencias de la buena fe, como necesidad general derivada del desenvolvimiento de todos los derechos y específica de la relación contractual, que matiza el cumplimiento de las respectivas obligaciones, y cuya vulneración convierte en ilícito o abusivo el ejercicio de los derechos, quedando al margen de su protección» (STC 120/1983, de 15 de desembre, FJ 2).

5. Andrade, «Reconceptualising Whistleblowing in a Complex World», 322.

6. Vegeu: Larmer, «Whistleblowing and Employee Loyalty»; Duska, «Whistleblowing and Employee Loyalty», i Vandekerckhove, i Commers, «Whistle Blowing and Rational Loyalty».

de danys a l'organització que poden estar cometent els seus membres, incloent-hi la conducta del personal directiu o jeràrquicament superior a la persona denunciant, tal com expressen Heese i Pérez-Cavazos: «At its core, whistleblowing is a corporate governance mechanism that allows employees to monitor their superiors by increasing transparency about actions that could be detrimental to firm value.»<sup>7</sup>

En qualsevol cas, la denúncia, si es formula, pot desencadenar una sèrie de perjudicis per a la persona denunciant, i és que, efectivament, s'ha pogut constatar en múltiples ocasions que no és en absolut excepcional que la denúncia de males pràctiques en una organització derivi en represàlies i altres conseqüències perjudicials, com ara acomiadaments i amenaces, per a la persona que denuncia,<sup>8</sup> o fins i tot altres pràctiques més subtils que acaben generant un clima hostil en el lloc de treball.<sup>9</sup>

Aquestes reaccions enfront de la denúncia no deixen de ser sorprenents, tot i ser força freqüents, com de seguida es veurà, ja que la reacció que seria esperable de la denúncia seria investigar a fons i corregir amb celeritat les irregularitats advertides, i no desencadenar al seu torn noves irregularitats nocives per a l'organització i el seu personal.

Contràriament al que seria desitjable, en la pràctica, com deia, no és infreqüent que el fet de formular una denúncia, generalment relacionada amb incompliments coneguts en l'entorn laboral o professional de la persona denunciant, derivi en perjudicis per a la persona que denuncia, cosa que ha portat a afirmar que els *whistleblowers* han d'assumir costos significatius arran d'haver denunciat.<sup>10</sup> Així, per exemple, Van der Velden et al.,<sup>11</sup> en un estudi realitzat amb la participació d'un grup de 27 *whistleblowers* dels Països Baixos, conclouen que hi ha una clara identificació de perjudicis en diferents aspectes de la vida personal i laboral, i és que les

7. Heese, i Pérez-Cavazos, «The effect of retaliation costs on employee whistleblowing», 1.

8. Entre molts altres, vegeu: Zakaria, «Antecedent Factors of Whistleblowing in Organizations», 231; i Tan, i Ong, «Comparative Analysis of Whistleblower Protection Legislation in England, USA and Malaysia».

9. És il·lustrativa la llista de pràctiques que identifiquen, i després analitzen de forma individualitzada, Garrick i Buck: «gaslighting, mobbing, marginalizing, shunning, devaluing, double-binding, career blocking, counter-accusing, bullying, and doxxing. These tactics can occur separately or together to have a psychosocial (legal, financial, social, emotional, or physical) impact on the individual and have cultural implications for the organizations that allow the dysfunction to continue» (Garrick, i Buck, *The Psychosocial Impacts of Whistleblower Retaliation*, 10).

10. Dyck, et al., «Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?», 2216.

11. Van der Velden, et al., «Mental Health Problems Among Whistleblowers», 636.

persones denunciants van manifestar majoritàriament que havia estat perjudicial o molt perjudicial denunciar respecte del treball (80,8%), el salari (81,5%) i la relació amb els companys, o antics companys, de feina (61,5%). A aquests perjudicis professionals i retributius, s'hi sumen els personals, ja que quasi la meitat apunten que denunciar els va acabar generant efectes molt negatius des del punt de vista familiar (46,2%). Addicionalment, els autors identifiquen que les persones denunciants pateixen, en molta major mesura que la població general, problemes de salut mental: el 85% dels denunciants patia alguna malaltia relacionada amb la salut mental, com ansietat greu o molt greu (46,1%), depressió (53,8%), desconfiança interpersonal (50%), símptomes d'agorafòbia (33,3%) i/o problemes per dormir (51,9%). En el 48% dels casos el problema de salut mental assolia nivells clínics.

La represàlia contra el denunciant no és una cosa anecdòtica o menor, sinó un problema freqüent i estès, fins i tot en entorns en els quals s'ha considerat que es compta amb una normativa avançada en protecció de denunciants, com els Estats Units. Valguin com a mostra algunes dades recollides per Nyrreröd i Spagnolo:<sup>12</sup>

The Ethics Resource Center (2014) reports that in 2013, 21 percent of whistleblowers in the US suffered retaliation. Retaliation can often be quite severe, as shown in interviews with whistleblowers from the US by Rothschild and Miethe (1999), who found, among other things, that 84 percent of those retaliated against experienced «severe depression or anxiety», 69 percent lost their job or were forced to retire, 64 percent were blacklisted from getting another job in their field, and 84 percent experienced feelings of isolation or powerlessness. If this is the situation in the US, the country with the highest level of protection, one can understand why there is so little whistleblowing in Europe.

Un altre estudi, en el qual s'analitzen 277 casos de frau investigats als Estats Units entre els anys 1996 i 2004, revela que la gran majoria dels denunciants identificats (no anònims), el 82%, van ser acomiadats, forçats a dimitir o a rescindir el contracte sota coaccions, o bé van patir alteracions no desitjades en les seves responsabilitats o funcions.<sup>13</sup>

12. Nyrreröd, i Spagnolo, «Myths and numbers on whistleblower rewards», 84.

13. Dyck, et al., «Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?», 2216.

Per descomptat, també a Espanya és conegut i és real aquest fenomen, que ha arribat fins i tot al Tribunal Constitucional (TC). En particular, en la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 28/2025, de 10 de febrer,<sup>14</sup> es resol el recurs d'empara d'un agent de policia local que al·lega haver estat víctima de diverses represàlies arran de la denúncia d'«irregularidades administrativas, consistentes en falta de control del dinero en efectivo que se recauda de las multas, o en inspecciones sistemáticas de determinados locales de ocio mientras otros no lo eran nunca, a pesar de los informes desfavorables existentes» (STC 28/2025, antecedents 2). Va comunicar primer aquestes irregularitats al cap de policia, el qual se'n va desentendre i va indicar que ho denunciés a un jutjat, cosa que va fer amb altres companys i que va donar lloc a actuacions penals enfront dels autors de les irregularitats i, també, a represàlies contra l'agent denunciant. Les represàlies, que recull el fonament jurídic (FJ) 5 de la sentència, van incloure, entre altres conductes, modificacions de la jornada laboral sense notificació prèvia; denegació de vacances, ajuts i alguns pagaments; publicació d'insults i comentaris ofensius i vexatoris cap a ell en el lloc de treball; l'inici d'un procediment per a la pèrdua de vigència del permís de conduir, o la retirada de l'arma reglamentària sense avís previ. El TC, que estima el recurs i anul·la les sentències prèvies contràries recaigudes en el cas,<sup>15</sup> finalment considera que aquestes conductes vulneren el seu dret fonamental a la integritat física i moral de l'article 15 de la Constitució espanyola (CE), i reconeix la greu situació d'assetjament patida per la persona denunciant.

No és, aquest, un cas aïllat a Espanya. Si prenem les dades que recull l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraus i la Corrupció de la Comunitat Valenciana en el document de balanç del funcionament de l'agència durant el mandat del primer director (període 2017-2024), fins al dia 30 d'abril de 2024, en total, l'agència ha hagut de fer 658 actuacions d'assistència i assessorament a denunciants, i ha concedit 39 sol·licituds de protecció, sobretot referents a l'àmbit local: de les 39, 20 són en relació amb denúncies que afecten ajuntaments, i 7 a societats mercantils de l'Administració local.<sup>16</sup> La memòria de l'any 2023 d'aquesta agència, en ocasió de l'aprovació de la llei estatal de protecció d'informants, fa un repàs de la

14. ECLI:ES:TC:2025:28.

15. Contràriament, declara la fermesa de la sentència del Tribunal Contenciós Administratiu, que, el juliol de 2018, reconeix que el denunciant ha estat víctima d'assetjament laboral durant alguns dels seus anys de servei a la policia local.

16. AVAF, *Balance de un mandato*, 57-58.

seva activitat i exposa, amb un significatiu nivell de detall, onze casos de forma anonimitzada, indicant les represàlies i les actuacions d'investigació i protecció de l'agència.<sup>17</sup> Entre aquest recull de casos, es poden destacar algunes represàlies de forma merament il·lustrativa, com ara el clima de coacció permanent al lloc de treball o l'acomiadament disciplinari, declarat posteriorment improcedent en seu judicial.

També a Catalunya, evidentment, algunes persones denunciants o informants es troben amb aquestes conseqüències perjudicials quan denuncien. Així es pot trobar a la jurisprudència, per exemple a la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 17 d'abril de 2024,<sup>18</sup> en la qual es declara judicialment la nul·litat de diverses actuacions de l'ajuntament en què treballava la persona denunciant, cas en el qual, a més, des del maig de 2023, la persona denunciant era informant protegida per l'Oficina Antifrau de Catalunya (OAC). Seguint amb dades de l'OAC de la seva memòria més recent en el moment de redacció d'aquest llibre, s'informa que abans de 2023 únicament s'havien rebut 6 sol·licituds de protecció (els anys 2018, 2021 i 2022 es van rebre dues sol·licituds per any), mentre que el 2023 se'n van rebre 30, i el 2024, 41. A més, s'indica que durant l'any 2024 es va concedir l'estatut de persona protegida a 16 informants.<sup>19</sup>

Per tant, si la denúncia d'incompliments és desitjable, resulta procedent afavorir-la, evitant la persistència d'elements que la desincentivin, com ara, i molt destacadament, la por a possibles represàlies,<sup>20</sup> que ja hem vist que és un fenomen que persisteix en el temps i que també és present a l'Estat espanyol. En aquesta línia, es poden localitzar estudis que associen clarament una menor disposició a denunciar com més gran sigui la percepció de l'amenaça o represàlia que previsiblement es pugui patir en cas de denunciar.<sup>21</sup>

17. AVAF, *Memoria 2023*, 155-167.

18. ROJ: STSJ CAT 3687/2024.

19. OAC, *Memòria 2024 de l'Oficina Antifrau de Catalunya*, 7-8.

20. Insisteix en diverses sentències el Tribunal de Justícia de la Unió Europea; per totes, amb referència a jurisprudència anterior, a la sentència sobre la falta de transposició de la Directiva 2019/1937 a Hongria, s'indica el següent: «Si no existe una protección efectiva, las personas que tengan conocimiento de una infracción del Derecho de la Unión en estos ámbitos pueden verse disuadidas de informar de ellas, ya que, al hacerlo, pueden exponerse a represalias [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 96]» (Sentència del Tribunal de Justícia, Sala Sisena, de 6 de març de 2025, Comissió Europea contra Hongria, assumpte C-155/23, ECLI:EU:C:2025:151, apartat 89).

21. Khan, et al., «Examining Whistleblowing Intention».

Així, com a mecanisme per fer front a la perjudicial situació en la qual s'han trobat algunes persones denunciants, i per afavorir la comunicació segura d'incompliments normatius en la persecució d'un estat de dret més robust, l'any 2023 es va instaurar finalment a l'Estat espanyol un sistema general de protecció de persones informants amb l'aprovació de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció.

L'origen d'aquesta regulació es troba a la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, relativa a la protecció de les persones que informin sobre infraccions del dret de la Unió, la qual va aprovar la Unió Europea a fi de promoure el compliment normatiu i assegurar la protecció dels anomenats *whistleblowers*. Per fer-ho, la directiva va imposar als estats membres la necessitat d'establir internament sistemes per garantir la presentació segura de denúncies, així com el suport i la protecció a les persones que denunciessin de bona fe a través d'aquests sistemes de denúncia.

El termini per dur a terme la transposició va finalitzar el dia 17 de desembre de 2021. Transcorregut aquest termini, el 27 de gener de 2022, la Comissió va remetre cartes d'emplaçament a 24 estats membres (entre els quals l'Estat espanyol), per considerar que s'estava incomplint l'obligació de transposar la directiva. El procediment d'infracció contra l'Estat espanyol<sup>22</sup> va seguir amb el dictamen motivat de la Comissió enviat el juliol de 2022 davant la falta de mesures adoptades a Espanya per a la completa transposició de la directiva. Finalment, el 15 de febrer de 2023, la Comissió va presentar un recurs davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, en aplicació de l'article 260.3 del Tractat de funcionament de la Unió Europea, per l'incompliment en la transposició d'aquesta directiva per part d'Espanya i altres set estats membres, i molt poc després d'aquesta data es va fer efectiva la transposició en l'àmbit estatal, a través de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció. Així, el Tribunal de Justícia europea ha acabat imposant sancions per manca de transposició adequada de la Directiva 2019/1937 a alguns estats membres (Hongria,<sup>23</sup>

22. Procediment INFR (2022)0073, vegeu: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf\\_23\\_525](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_23_525).

23. Sentència del Tribunal de Justícia (Sala Sisenà) de 6 de març de 2025, Comissió Europea contra Hongria, assumpte C-155/23, ECLI:EU:C:2025:151.

Estònia,<sup>24</sup> la República Txeca,<sup>25</sup> Luxemburg,<sup>26</sup> Alemanya<sup>27</sup> i Polònia<sup>28</sup>), però no pas a l'Estat espanyol.

En aquesta llei, i la directiva la transposició de la qual ha operat, s'estableix la regulació dels canals per a la denúncia d'infraccions produïdes i conegudes en l'entorn laboral i professional, i s'estableix un règim de protecció per a les persones denunciants o informants, en la terminologia que adopta la Llei 2/2023, a fi d'evitar represàlies derivades de la denúncia.

Pel poc temps transcorregut des de la seva entrada en vigor, i pel seu, fins ara, incomplet desplegament i posada en funcionament, encara no es poden oferir conclusions fermes basades en la seva efectivitat real. No obstant això, l'experiència prèvia de les autoritats anticorrupció amb reconeguda competència per protegir denunciants, els seus expedients de protecció i conflictes derivats, en relació amb l'anàlisi de les normes vigents més recents, com la Llei 2/2023, possiblement poden oferir un objecte d'estudi suficient per a la identificació de possibles problemes o riscos en matèria de denúncia i protecció, que podrien dificultar que la legislació de protecció d'informants pugui complir satisfactòriament les seves finalitats.

En efecte, ja es poden localitzar a l'Estat espanyol experiències de protecció del *whistleblower*, específicament en l'àmbit de la lluita contra la corrupció, on s'han creat amb caràcter autonòmic (la primera, l'Oficina Antifrau de Catalunya, va ser creada per la Llei catalana 14/2008) organismes que permeten la denúncia de la corrupció i emparen les persones denunciants, mitjançant l'adopció de mesures específiques de protecció. No obstant això, amb la directiva de 2019 i la seva posterior transposició amb caràcter bàsic a l'Estat espanyol el 2023, a través de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció, s'ha ampliat el règim de protecció de denunciants, que passa a generalitzar-se en dos aspectes. Així, passa a aplicar-se a les denúncies d'incompliment en qualsevol àmbit, i ja no sols en l'àmbit restringit de casos de corrupció o frau, i resulta

24. Sentència del Tribunal de Justícia (Sala Sisen) de 6 de març de 2025, Comissió Europea contra la República d'Estònia, assumpte C-154/23, ECLI:EU:C:2025:148.

25. Sentència del Tribunal de Justícia (Sala Sisen) de 6 de març de 2025, Comissió Europea contra la República Txeca, assumpte C-152/23, ECLI:EU:C:2025:147.

26. Sentència del Tribunal de Justícia (Sala Sisen) de 6 de març de 2025, Comissió Europea contra el Gran Ducat de Luxemburg, assumpte C-150/23, ECLI:EU:C:2025:146.

27. Sentència del Tribunal de Justícia (Sala Sisen) de 6 de març de 2025, Comissió Europea contra la República Federal d'Alemanya, assumpte C-149/23, ECLI:EU:C:2025:145.

28. Sentència del Tribunal de Justícia (Sala Primera) de 25 d'abril de 2024, Comissió Europea contra la República de Polònia, assumpte C-147/23, ECLI:EU:C:2024:346.

d'aplicació en tot el territori de l'Estat espanyol, i no únicament en aquelles comunitats autònomes que comptessin amb un organisme anticorrupció amb reconegudes facultats de protecció.

Partint d'aquestes consideracions, en aquest estudi es busca proposar línies per a la construcció d'un model que encara està per fer, que és el model de compliment normatiu amb protecció de persones informants. Amb aquesta finalitat, es procedirà a determinar l'estat actual de la regulació sobre protecció de les persones alertadores d'incompliments normatius, en vista de l'esmentada normativa, aportant reflexions sobre possibles problemes en l'aplicació del marc normatiu de referència, i s'exposaran els espais de millora que poden ser coberts amb la posada en pràctica, aplicativa, del marc regulatori.

Pel que fa a l'estructura de l'obra, en termes generals es pot dir que hi hauria dos grans blocs. El primer bloc, més descriptiu i analític, situa el tema i alguns dels principals problemes generats per la Llei 2/2023. El segon bloc, en canvi, adopta un to més propositiu, i presenta les principals línies que caldria tenir present per a la construcció de sistemes efectius de compliment normatiu, que permetin l'alerta segura amb garanties adequades per a les persones denunciants, o alertadores. S'ha buscat un cert equilibri entre totes dues parts quant a extensió, ja que considero tan important la presentació de l'objecte d'estudi i la detecció dels seus problemes com la proposició de línies de solució, en vista de l'estudi previ, les obres consultades i la reflexió pròpia.

El primer bloc és format pels capítols 1 i 2. El capítol 1, de caràcter marcadament introductori, aborda la terminologia internacional de referència en la matèria (*whistleblower* i *whistleblowing*), per definir i delimitar el fenomen objecte d'anàlisi, la qual cosa necessàriament s'ha de complementar amb consideracions sobre la denúncia i sobre la represàlia. Així mateix, es destaca la importància de protegir les persones denunciants i s'assenyala l'origen del relativament recent impuls de la regulació en matèria de *whistleblowing*, vinculat a la lluita contra la corrupció. En aquest mateix capítol, en particular, es presta especial atenció, dins del tractament de la denúncia, a la possibilitat de plantejar denúncies de manera anònima, ja que es tracta d'una qüestió que afecta directament les característiques dels canals, que han de permetre aquest tipus de denúncia, i constitueix, a més, una decisió del legislador espanyol, perquè la directiva no imposava als estats membres acceptar i tramitar denúncies anònimes internament. Finalment, es dedica un apartat a exposar les condicions per accedir a la protecció, així com el contingut d'aquesta protecció, amb referència al seu abast material i temporal.

Dins del bloc més analític, continua el capítol 2, dedicat als canals per alertar d'incompliments de forma segura a les autoritats responsables dels canals externs i encarregades també de protegir els denunciants, informants o alertadors.<sup>29</sup> En particular, s'indiquen els canals disponibles i si hi ha condicions o preferències en el seu ús, els fets que es poden comunicar i la forma en què es pot fer, i els drets de les persones que els utilitzen, així com els de les persones que siguin objecte d'investigacions arran de la presentació d'una alerta a través del canal. També s'exposen els requisits que han d'observar els canals interns i s'identifiquen els subjectes que estan obligats a comptar amb aquests canals, així com els aspectes procedimentals més detallats que s'ofereixen a la Llei 2/2023 en relació amb els canals externs. Relacionades amb un dels canals de denúncia (el canal extern), es troben les autoritats que exerceixen les funcions de protecció, d'acord amb el sistema instaurat per la Llei 2/2023. A elles es dedica atenció també en el segon capítol, amb especial esment de l'autoritat estatal (Autoritat Independent de Protecció de l'Informant) i de les agències autonòmiques antifrau i anticorrupció que tenen reconegudes facultats de protecció de persones denunciants, previstes amb anterioritat a la Llei 2/2023 i que, amb l'aprovació d'aquesta, han assumit les funcions d'autoritat autonòmica de protecció i gestores dels canals externs autonòmics. Assumeixen, també, en el seu àmbit competencial respectiu, la potestat sancionadora a fi de garantir l'efectivitat aplicativa de les obligacions de la llei i poder sancionar-ne l'incompliment.

Aquell capítol, el segon, posa fi també al bloc de continguts de caràcter més descriptiu i analític. El segon bloc, format íntegrament pel capítol 3, és dedicat a la presentació d'una selecció de catorze idees clau que considero necessàries en el marc del desplegament efectiu d'un règim propi, de construcció autonòmica, per garantir el compliment normatiu i assegurar la protecció de les persones que, col·laborant amb aquesta finalitat de compliment normatiu, alerten dels incompliments que coneguin en un entorn laboral o professional, entorn que, al mateix temps, els fa vulnerables i

---

29. Llevat que especifiqui el contrari, i fora de la secció en què específicament em centro en aspectes terminològics, utilitzo els termes *alerta*, *denúncia* i *informació* i *alertador*, *denunciant* i *informant* com a equivalents, perquè els primers termes són els més habituals en la pràctica, els segons són els que utilitza la Directiva 2019/1937 en la seva traducció castellana i els tercers són els que de forma més freqüent utilitza la Llei 2/2023, encara que també a vegades sense causa aparent utilitza *denúncia* (art. 21.8 de la Llei 2/2023) i *denunciante* (art. 4.1 de la Llei 2/2023). Atès que es crea un règim propi que es vol distingir dels de denúncia, i que *informar* s'utilitza en una gran quantitat de normes sense fer referència a comunicar infraccions, considero *alerta* i *alertador* les millors opcions per als textos legals que regulin la matèria.

els exposa a possibles represàlies pel fet d'haver denunciat l'incompliment. En aquest capítol de consideracions finals es recullen les reflexions construïdes a partir de la prèvia detecció de possibles vulnerabilitats o àmbits on poden sorgir problemes derivats de l'aplicació de la Llei 2/2023, especialment en relació amb l'efectivitat de la norma en el compliment de les seves finalitats (promoure el descobriment i la posterior correcció d'incompliments normatius i garantir la indemnitat de les persones que els denunciïn). En aquesta tasca, a més, es tenen en compte algunes solucions comparativament de l'àmbit europeu, atès que els estats membres de la Unió Europea compten amb normativa de transposició de la mateixa Directiva 2019/1937. Per descomptat, no es proposa traslladar solucions adoptades legislativament a altres països, ja que allà aquesta regulació s'incardina en tot un ordenament jurídic diferent del nostre, i els trasplantaments jurídics<sup>30</sup> resultarien parcials i totalment descontextualitzats del seu sistema normatiu complementari, en el que s'insereixen. Ara bé, es consideren com a opcions a valorar, inspiradors d'altres models possibles sobre els quals, en alguns casos, he considerat rellevant portar a col·lació per enriquir les opcions en el debat jurídic sobre el desplegament normatiu a les comunitats autònomes de la normativa de protecció d'alertadors.

El llibre, finalment, es tanca amb unes breus conclusions, en les quals es fa una valoració final del règim de protecció de persones informants destacant alguns dels elements que s'han considerat i exposat al llarg de l'estudi.

---

30. Sobre el concepte, vegeu: Backenköhler, «Transplante jurídico».



# I

## L'informant i la comunicació de l'incompliment normatiu

El present capítol se centra en la figura de l'informant i en la comunicació dels fets considerats un presumpte incompliment normatiu. Es dedica, doncs, al denunciador i a la denúncia, a l'alertador i a l'alerta. Malgrat aquests termes emprats en el llenguatge institucional i jurídic en el nostre entorn, el cert és que, en l'àmbit internacional, i des de fa dècades, el terme que es fa servir per anomenar el que avui entenem com a persones informants en el marc de la Llei 2/2023 és *whistleblowers*, seguint la terminologia en llengua anglesa. I l'acte de denunciar els incompliments coneguts en un context laboral o professional ha estat denominat generalment com a *whistleblowing*. Malgrat provenir d'una altra llengua, però, no es podria dir que el terme sigui desconegut en el nostre entorn, i de fet el terme *whistleblower* ha estat emprat en obres científiques en castellà<sup>31</sup> i s'utilitza habitualment a les institucions.<sup>32</sup>

Així, abans d'endinsar-nos més en aspectes regulatoris i de política pública de tutela de persones informants i de promoció de la cultura de la integritat i el compliment normatiu a través del reforç de la denúncia segura, cal aturar-se breument a presentar algunes consideracions generals que es desprenen de la revisió de literatura internacional sobre *whistleblowing*.

### 1. *Whistleblowing* i *whistleblower*

S'ha assenyalat que el naixement del terme anglès *whistleblower* es remunta als inicis de la dècada de 1970 i es deu a una inicial aportació de Nader en què es va referir a les persones que públicament fan sonar el xiulet (*blow*

---

31. Per tots, García-Moreno, *Del whistleblower al alertador*; i Ragués, *Whistleblowing*.

32. Per exemple, vegeu: <https://www.antifraucv.es/la-red-estatal-de-oficinas-y-agencias-antifraude-pide-al-legislador-que-las-tenga-en-cuenta-en-la-tramitacion-del-proyecto-de-ley-de-la-transposicion-de-la-directiva-whistleblower/>.

*the whistle*) quan la seva empresa incorre en pràctiques corruptes, il·legals, fraudulentos o nocives.<sup>33</sup> Sens dubte, aquesta peculiar formació, tan descriptiva, del terme, fa que *whistleblower* sigui un mot difícil de traduir amb una mínima literalitat a altres llengües,<sup>34</sup> ja que literalment *whistleblowing* seria ‘tocar el xiulet’ i *whistleblower* seria ‘la persona que toca el xiulet’ o ‘que fa sonar el xiulet’.

La Directiva 2019/1937<sup>35</sup> fa servir en el seu títol l’expressió «persons who report breaches of Union law» i, malgrat no fer-se ús del terme *whistleblower* a l’articulat, els considerants contenen fins a 58 vegades el terme *whistleblower*.<sup>36</sup> En la seva traducció espanyola, la directiva emprà només una vegada el terme per situar l’equivalència entre el que en anglès «es coneix col·loquialment» (considerant 1 de la Directiva) com a *whistleblower* i el que en la directiva en espanyol es tradueix com a *denunciante*. No és precís, a parer meu, considerar que *whistleblower* és el terme col·loquial en anglès, com indica la directiva en els considerants en la versió espanyola,<sup>37</sup> ja que, com he avançat, *whistleblowing* i *whistleblower* són els termes que més freqüentment es troben a la literatura científica internacional<sup>38</sup> i a documents formals i rigorosos de les més rellevants organitzacions internacionals;<sup>39</sup> fonts, totes aquestes, que difícilment podríem qualificar de proclius a expressar-se en termes col·loquials. A més, curiosament no es fa aquesta consideració pejorativa, de col·loquial, del terme a la versió anglesa, en què s’utilitza el terme *whistleblower* moltes

33. Dryburgh, «Personal and Policy Implications of Whistle-Blowing», 156; i Benítez, «El control externo y el whistleblowing (canales de denuncia)», 14.

34. És particularment significativa la resposta donada el 2013 per l’Accademia della Crusca quan se li va preguntar sobre la traducció a l’italià de la paraula *whistleblower*. En resposta, va assenyalar que no hi havia una paraula semànticament equivalent, ni era en si mateix un concepte que existís en l’opinió pública italiana. Vegeu: Pérez Monguió, «Whistleblower y las dificultades para su implantación en España e Italia», 231-234.

35. El títol, en llengua castellana, és: 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.

36. Per exemple, en el primer considerant s’indica el següent: «By reporting breaches of Union law that are harmful to the public interest, such persons act as ‘whistleblowers’ and thereby play a key role in exposing and preventing such breaches and in safeguarding the welfare of society.»

37. En què es diu: «[...] dichas personas actúan como denunciante (en inglés conocidas coloquialmente por *whistleblowers*)».

38. Per citar només algunes de les referències bibliogràfiques més citades: Jubb, «Whistleblowing»; i Sims, i Keenan, «Predictors of External Whistleblowing».

39. Vegeu, per exemple: Group of States against Corruption, *Lessons learnt from the three Evaluation Rounds (2000-2010)*, 31-40; o OCDE, *Committing to Effective Whistleblower Protection*.

vegades i amb naturalitat, sense valorar-ne la connotació més o menys formal que pugui tenir.

Entre les possibles traduccions del terme, la llei espanyola ha optat per usar el mot *informant* (preàmbul I i art. 3),<sup>40</sup> a fi de diferenciar-lo de la figura jurídica de denunciant que ja reconeixen altres lleis, i que no encaixava en tots els punts amb el denunciant de la directiva, per exemple, respecte de la possibilitat que preveu la directiva de reconèixer vàlidament la denúncia anònima. Convindria, però, reflexionar si aquesta terminologia adoptada no aporta, ara sí, connotacions que caldria evitar, com la d'intranscendència substantiva, ja que sovint *informar* o *comunicar* són mots genèrics que s'utilitzen per fer qualsevol mena de trasllat d'informació, petició, valoració o fins i tot suggeriment a una institució, sense que es percebi la càrrega substantiva que implica el fet d'estar comunicant fets presumptament infractors de l'ordenament jurídic. Possiblement per aquest motiu, cada vegada semblen tenir més acceptació altres opcions terminològiques en castellà i català, com ara *alertador*. Fins i tot, per evitar problemàtiques ocasionades per la terminologia mateixa, podem trobar normativa que directament acumula els mots, com ara el Decret foral 14/2023, d'1 de març, pel qual s'aprova el Reglament d'organització i funcionament de l'Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de la Comunitat Foral de Navarra, on es fa referència, en diverses ocasions, a *denunciants*, *informants* i *alertadors*.<sup>41</sup>

En qualsevol cas, com deia, l'estudi internacional i la construcció doctrinal es desenvolupen sota el terme de *whistleblower*. D'acord amb Paul Zimmermann,<sup>42</sup> una important conferència celebrada l'any 1971 a Washington sobre responsabilitat professional marca el tret de sortida en l'estudi acadèmic del *whistleblowing*, en tant que allà se'n fan unes primeres aproximacions i queda definitivament establert com a objecte

---

40. Hi havia, en efecte, altres opcions, com ara *denunciante* o *alertador*. El terme *alertador* és el que s'empra en francès (*lanceur d'alerte*). Sobre les possibles traduccions a l'espanyol, resulta d'especial interès la lectura de Benítez, «El control externo y el whistleblowing (canales de denuncia)», 13-16.

41. Així, per exemple, l'article 24 d'aquell reglament indica que el servei d'assessoria jurídica de l'oficina s'encarrega de «vetllar per les persones denunciants, informants i alertadores, proposar l'adopció de mesures que garanteixin la seva protecció i, en particular, preservar la seva indemnitat personal i professional». Per altra banda, l'article 58 fa referència a la prohibició de represàlies a la «persona denunciante o informante».

42. Zimmermann, «Staging Debates in Whistleblowing Research», 1.

d'interès acadèmic sobre el qual desenvolupar recerca des de diferents àmbits d'especialització.

No obstant això, com apunta Kang<sup>43</sup> en vista de l'extensa revisió bibliogràfica que fa, la definició més habitualment emprada com a referència en molts estudis sobre *whistleblowing* deriva del treball de Near i Miceli,<sup>44</sup> les quals ofereixen una descripció bastant acceptada de la figura del denunciador, o *whistleblower*, i de l'acte de denunciar, o *whistleblowing*.

El *whistleblower* és entès com l'empleat o personal professionalment vinculat amb una organització<sup>45</sup> que, per raó d'aquesta vinculació, ha tingut notícia d'un incompliment que no pot corregir directament, i en conseqüència decideix denunciar la irregularitat, identificant-se o bé anònimament.<sup>46</sup> Encara que aquesta vinculació laboral és justament la que li atorga un nivell de vulnerabilitat particular que ha de ser cobert evitant les eventuais represàlies, la veritat és que hi ha discussió acadèmica sobre la restricció del concepte i no pocs estudis han considerat com a *whistleblowers* altres subjectes externs a l'organització, com ara consumidors, clients o auditors.<sup>47</sup>

Ara bé, la legislació espanyola de referència, la Llei 2/2023, està alineada amb la concepció més restrictiva i limita l'ús de canals de denúncia i l'aplicació de mesures de protecció als qui estiguin laboralment o professionalment relacionats amb l'organització (art. 3.1), ho hagin estat en el passat o, sense estar-hi encara vinculats professionalment o laboralment, hagin obtingut la informació sobre la infracció en el marc d'un procés selectiu o una negociació precontractual (art. 3.2).

Quant a la denúncia o *whistleblowing*, el concepte de partida ofert per Near i Miceli (1985) se centra en les denúncies de pràctiques irregulars que

---

43. Kang, «Whistleblowing in the Public Sector».

44. Near, i Miceli, «Organizational Dissidence».

45. Sobre la importància del caràcter intern del *whistleblower* hi han insistit especialment Anvari, et al., «The social psychology of whistleblowing».

46. D'acord amb aquestes autores, «whistle-blowers are current or former organization members of persons whose actions are under the control of the organization, who lack authority to prevent or stop the organization's wrongdoing, whether or not they choose to remain anonymous in blowing the whistle and whether or not they occupy organizational roles which officially prescribed whistle-blowing activity when wrong doing is observed» (Near, i Miceli, «Organizational Dissidence», 2).

47. Culiberg, i Mihelič, «The Evolution of Whistleblowing Studies», 788-789; i Vandekerckhove, i Lewis, «The Content of Whistleblowing Procedures», 254.

són formulades davant persones o institucions que puguin dur a terme actuacions sobre aquest tema (correctores o sancionadores, especialment). En particular, per a aquestes autores, la denúncia no equival a qualsevol petició o comunicació realitzada a una organització per promoure o desencadenar canvis,<sup>48</sup> sinó que ha de ser necessàriament una comunicació realitzada respecte de pràctiques il·lícites dutes a terme dins de l'organització.<sup>49</sup>

El matís, en efecte, també és traslladable a l'estat actual de l'ordenament jurídic intern a Espanya, ja que en atenció a la normativa vigent podem diferenciar els suggeriments, peticions o queixes<sup>50</sup> de les comunicacions de possibles incompliments de l'ordenament jurídic, denominades *denúncies*.<sup>51</sup> Recordem, a aquest efecte, i en relació amb el sector públic, que l'article 62.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), defineix la denúncia davant les administracions en aquests termes: «[...] l'acte pel qual qualsevol persona, en compliment o no d'una obligació legal, posa en coneixement d'un òrgan administratiu l'existència d'un determinat fet que pugui justificar la iniciació d'ofici d'un procediment administratiu».

Aquesta qüestió, assenyalada per la literatura científica internacional, doncs, atorga certa rellevància al debat terminològic, i, seguint Near i Miceli, l'acte de *whistleblowing*, o la denúncia amb aquesta càrrega de posar fi a una situació d'incompliment normatiu, és clarament un tipus de comunicació específic, que no és qualsevol comunicació d'informació, sinó la comunicació de presumptes fets percebuts de forma negativa, que suposen un incompliment normatiu i dels quals, encara

---

48. Postura defensada, entre d'altres, per Weinstein, *Bureaucratic opposition*, 62.

49. «When organization members attempt to change the organization's actions which are legitimate, this is not whistle-blowing. The concept of legitimacy (again in the Weberian sense) therefore seems critical. If organization member report "wrongdoing" which they believe to be illegitimate acts outside the organization's pure view to authority, then this is truly whistleblowing. If the organization members simply provide suggestions to improve organization actions they dislike, this may represent some other form of dissidence» (Near, i Miceli, «Organizational Dissidence», 3).

50. Sobre aquest tema, Garrido, «La protección del denunciante», 135-137. Alguns exemples previstos normativament d'aquesta mena de comunicacions sobre mal funcionament en el sector públic es poden trobar, per exemple, en l'article 38.3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, i en els articles 14 i següents del Reial decret 951/2005, de 29 de juliol, pel qual s'estableix el marc general per a la millora de la qualitat en l'Administració General de l'Estat.

51. Vegeu l'article 62 de la LPAC.

que sigui implícitament, s'espera el cessament amb la formulació de la denúncia. Per tant, no podrien equiparar-se les denúncies pròpies d'un *whistleblower* amb qualsevol comunicació d'informació que es pugui fer a una institució. Clarament no sembla el mateix acte que un empleat comunicui a la seva empresa la informació consistent en la seva preferència per fer vacances la primera quinzena d'agost que el fet de comunicar que un company o companya de feina està incorporant dades falses als informes de resultats que elaboren a l'empresa sobre el grau i el nivell de contaminació generat en els processos industrials que duen a terme. Addicionalment, en aquesta matèria, com apunta Garrido Juncal, és important tenir presents les peculiaritats de la denúncia com un tipus específic d'informació, el qual hauria de comportar un tracte diferenciat respecte d'altres informacions, ja que «el acto de presentar una denuncia no puede asimilarse sin más como una prolongación del derecho a la libertad de expresión y de información o, al menos, esta vinculación debe efectuarse con las debidas cautelas o, como apunta la propia Unión Europea, garantizando los derechos de las personas afectadas por la información, como la presunción de inocencia y los derechos de la defensa».<sup>52</sup>

Aquest procés de *whistleblowing*, doncs, es faria a través d'una sèrie de canals o vies més o menys formalitzades, i donaria lloc al que s'anomena habitualment com a *reporting channels* o *whistleblowing channels*.<sup>53</sup> Aquests canals permeten diferents formes de denúncia, i és que, habitualment, i com a mínim, es parla de la denúncia interna o a través d'un sistema intern de la pròpia organització (*internal whistleblowing*), i de l'externa (*external whistleblowing*).<sup>54</sup> En aquest sentit, també amb un excés de termes genèrics, la Llei 2/2023 es refereix als canals de denúncia en els següents termes. Pel que fa a l'intern, s'hi refereix com a sistema intern d'informació<sup>55</sup> (en el qual s'acumulen una sèrie d'elements ben diferents, que més endavant s'exposarà) amb un canal intern d'informació o més d'un, que permetrien l'*internal*

52. Garrido, «La denuncia y su relación con varios derechos», 151.

53. Zhang, et al., «Under Which Conditions are Whistleblowing “Best Practices” Best?».

54. Jeon, «Where to report wrongdoings?», 154.

55. Clarament, l'expressió *sistema d'informació*, novament un terme genèric i equívoc en aquest cas, evoca més aviat elements de ciències de la informació i les tecnologies de la informació, com ara els equips informàtics i el programari de gestió, qüestions que no tenen res a veure amb el *whistleblowing* i els denunciants, com fa, entre moltes altres, Hernández, «Los sistemas de información».

*whistleblowing*, i un canal extern d'informació per permetre de forma segura l'*external whistleblowing*. Addicionalment, de forma externa a l'organització de pertinença, es pot fer també la revelació pública i es permet també, en certes condicions, la protecció d'aquests *external whistleblowers*.<sup>56</sup>

Fetes, doncs, aquestes precisions, voldria assenyalar que en aquests dos primers capítols més decriptius els termes predominantment usats seran els que utilitzen la llei i la directiva, és a dir, denunciant/denúncia i informant/informació, que farà servir com a expressions sinònimes o equivalents en aquesta obra, encara que, com ja he indicat, amb aquests darrers mots que empra la directiva hi hauria el risc de confusió amb els règims jurídics preexistents diferenciats d'algunes denúncies, els quals (potser de forma qüestionable) no queden alterats per la Llei 2/2023.<sup>57</sup>

## 2. La denúncia o alerta

D'acord amb la Llei 2/2023, els fets comunicables a través dels canals d'informació,<sup>58</sup> amb caràcter general, han de complir un doble requisit: han d'haver-se conegut en un context laboral o professional (art. 3)<sup>59</sup> i han de ser necessàriament constitutius d'un incompliment normatiu del dret de la Unió Europea o d'infracció penal o administrativa greu o molt greu (art. 2).<sup>60</sup> Com a única excepció a aquesta regla es preveu la possibilitat de comunicar, només a través dels canals interns, informacions no previstes en l'àmbit material de la llei, com podria ser comunicar una conducta contrària a un codi ètic o una mala pràctica que no constitueixi cap in-

56. Sobre les condicions de protecció del revelador públic, vegeu: Sierra, «La revelación pública», 180-184; i Cerrillo, «La revelación de informaciones en el marco de los procesos de información sobre infracciones normativas», 278-281.

57. Contràriament, al capítol 3, de caire més propositiu, em permeto afegir també de forma més freqüent els mots alerta i alertador, en la mesura en què considero que constitueixen una millor alternativa per a traduir els termes *whistleblower* i *whistleblowing*, i que podrien ser utilitzats en els instruments legals i d'aplicació que es proposen en el capítol 3.

58. Els canals es tracten posteriorment, al capítol 2 d'aquest llibre.

59. Javier Sierra ha proposat la conveniència de valorar obrir més àmpliament a persones externes els canals interns, en part per algunes dificultats en l'aplicació de la comprovació restrictiva del vincle laboral o professional: Sierra, «Los sistemas internos de información en la Ley 2/2023 de protección de personas informantes», 78-79.

60. Sobre l'àmbit d'aplicació de la llei, vegeu: Fernández Ramos, «Ley 2/2023, de 20 de febrero, de protección al informante».

fracció penal ni administrativa, o una conducta constitutiva d'infracció administrativa lleu. Ara bé, els informants en aquests casos no tindran dret a protecció en cas de sofrir alguna represàlia a conseqüència de la denúncia (art. 7.4 de la Llei 2/2023), tot obrint un espai de desprotecció que és, segons la meua opinió, un dels desencerts més grans de la llei, en els termes que després exposaré.

A més, val a dir que, si aquesta comunicació d'informació sobre una infracció es formula davant una administració, s'estaria pròpiament davant una denúncia, segons expressa el preàmbul de la Llei 2/2023: «Convé destacar que la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), aplicable amb caràcter bàsic a tots els procediments administratius, estableix que qualsevol comunicació de fets que puguin constituir una infracció s'ha de considerar una denúncia (article 62.1 LPAC)». D'altra banda, certament el llenguatge emprat per la Llei 2/2023 és poc consistent, ja que, encara que s'omet en pràcticament tot l'articulat la paraula *denúncia*, no obstant això, en l'article 21 es reconeix el dret de l'informant, davant l'autoritat del canal extern, de «conèixer l'estat de la tramitació de la seva denúncia i els resultats de la investigació».

En efecte, la denúncia és objecte de disparitat terminològica en el marc normatiu de referència en la matèria, ja que, mentre la directiva empra de manera consistent el terme *denúncia*, la Llei 2/2023 empra indistintament els termes *informació* o *comunicació*, encara que també s'al·ludeix al terme *denúncia*, com he avançat anteriorment. En primer lloc, es fa de manera indirecta en el preàmbul, equiparant la *informació* o *comunicació* de la Llei 2/2023 amb la *denúncia* que preveu la LPAC en l'article 62, quan aquesta es presenta davant l'Administració pública.<sup>61</sup> I, en segon lloc, i com ja he avançat, s'empra el terme *denúncia* per referir-se a la denúncia a través del canal extern quan, en l'article 21 de la Llei 2/2023, es fa referència als drets i les garanties de l'informant davant l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant (AIPI).<sup>62</sup> Sembla, no obstant això, que en alguns àmbits pot ser problemàtic equiparar la denúncia o comunicació prevista en la Llei 2/2023 amb

---

61. «Convé destacar que la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), aplicable amb caràcter bàsic a tots els procediments administratius, estableix que qualsevol comunicació de fets que puguin constituir una infracció s'ha de considerar una denúncia (article 62.1 LPAC)» (preàmbul de la Llei 2/2023).

62. En efecte, el vuitè punt es refereix al dret a «conèixer l'estat de la tramitació de la seva denúncia i els resultats de la investigació».

altres denúncies en àmbit sectorial, la qual cosa dificulta més encara la claredat conceptual i terminològica.<sup>63</sup>

És, tirant curt, sorprenent que s'afegeixi imprecisió o inconsistència i confusió i, per tant, inseguretat a una norma jurídica per atendre preocupacions gairebé literàries, i és que el preàmbul de la Llei 2/2023 assenyala que «s'ha optat per utilitzar els termes *informacions* i *comunicacions* indistintament, d'acord amb una redacció gramatical i sintàctica adequada, per evitar repeticions». D'altra banda, a vegades s'empren tots dos termes conjuntament, la qual cosa, en qualsevol altre context i sense l'aclariment previ del preàmbul, portaria a dubtar si es refereixen a coses diferents: «També té com a finalitat l'enfortiment de la cultura de la informació, de les infraestructures d'integritat de les organitzacions i el foment de la cultura de la informació o comunicació com a mecanisme per prevenir i detectar amenaces a l'interès públic» (art. 1.2 de la Llei 2/2023); noteu que inicialment i en el mateix punt es parla primer de «cultura de la informació» i després de «cultura de la informació o comunicació». Per això, com ja he esmentat anteriorment, s'estan generalitzant expressions més representatives del fenomen que es vol anomenar, com ara *alerta*,<sup>64</sup> tot mantenint així l'autonomia jurídica del concepte *denúncia*, que, en alguns àmbits, com explico en aquesta secció, no podria complir amb els requisits que marca la directiva i la Llei 2/2023 (com ara la possibilitat de tramitar aquelles que es formulin anònimament).

Davant d'aquesta disparitat terminològica, contrasta el fet que, per part seva, el terme *denunciant* és el que s'adopta a la traducció espanyola de la directiva, i aquesta norma fins i tot, crec que amb molt bon criteri, aporta una definició de denúncia a l'article 5.3. Allà es defineix *denúncia* o *denunciar* com «la comunicació verbal o per escrit d'informació sobre infraccions». Per tant, la denúncia implica traslladar un tipus específic d'informació concreta, referent a infraccions, i no equival, per tant, a comunicar qualsevol informació, com equívocament podria suggerir la terminologia emprada a la Llei 2/2023.

---

63. Així, respecte del canal extern de la CNMC, la Llei 2/2023 opera una modificació de la Llei 15/2007, de 3 de juliol, de defensa de la competència, i hi introdueix una nova disposició addicional dotzena que conté, entre altres aspectes, la següent regulació: «La comunicació d'infraccions realitzada pels informants no té la consideració de denúncia, als efectes que preveu l'article 49 d'aquesta llei, ni de sol·licitud d'exempció ni de reducció del pagament de la multa, als efectes dels articles 65 i 66 d'aquesta llei».

64. Per exemple, Javier Sierra es refereix a «canales de recepción de alertas» (Sierra, «El día después de la ley de protección de informantes», 49).

A més, la directiva defineix la *denúncia interna* com «la comunicació verbal o per escrit d'informació sobre infraccions dins d'una entitat jurídica dels sectors privat o públic», i la *denúncia externa* com «la comunicació verbal o per escrit d'informació sobre infraccions davant les autoritats competents».

Encara que la Llei 2/2023 manca d'un article de definicions equivalent a l'article 5 de la Directiva 2019/1937, del preàmbul es pot extreure que l'acte d'informar o comunicar externament o internament, en el marc de la Llei 2/2023, pot equivaler a la denúncia, en tant que es tractaria de la comunicació de fets que puguin arribar a constituir una infracció,<sup>65</sup> i que sigui comunicada o de la qual s'hagi informat a través dels mecanismes de comunicació interna o externa que preveu la llei. Això sí, en tot moment s'ha de tenir present que la lectura de l'article 2 de la Llei 2/2023 s'ha de fer en relació amb l'article 7.4 de la Llei 2/2023, de tal manera que la denúncia que preveu la Llei 2/2023 és finalment molt àmplia i no necessàriament vinculada a l'incompliment normatiu (*ex* art. 7.4 de la Llei 2/2023), i podria incloure incompliments de codis ètics o meres pràctiques professionals que la persona informant considera inadequades, ja que l'aplicació normativa que exclou en aquests casos l'article 7.4 és exclusivament en relació amb l'aplicació del règim de protecció, i no en relació amb la resta dels drets de l'informant i les garanties en la presentació i la gestió de la denúncia.

Un cop feta aquesta presentació inicial de la denúncia, informació o alerta, amb els problemes definitoris i conceptuals que ja he apuntat, convé fer ara un pas més i parar atenció a elements destacats de la regulació que es fa en relació amb la denúncia. Al meu entendre, dos elements resulten especialment rellevants, com deia, posant en relació el règim instaurat a l'Estat espanyol per la Llei 2/2023 amb el règim jurídic previ de les denúncies. El primer és la possibilitat de l'anonimat, ja que tradicionalment no ha estat acceptada la denúncia anònima. I, en segon lloc, considero rellevant esmentar l'obligació de formular denúncia, especialment en atenció a la normativa processal penal i a la normativa autonòmica reguladora de les oficines antifrau que exerceixen funcions de protecció de denunciants.

---

65. D'entrada, i amb caràcter general (quan sigui bé interna, bé externa), aquesta haurà de ser penal o administrativa greu i molt greu, en relació amb l'article 2. Ara bé, si tenim en compte l'article 7.4 de la Llei 2/2023, la denúncia que sigui exclusivament interna pot ser materialment il·limitada o incondicionada, ja que pot superar, sense cap indicació addicional limitadora, l'àmbit material de l'article 2.

## 2.1. Especial referència a la denúncia anònima

Un dels aspectes controvertits en matèria de *whistleblowing* a Espanya ha estat la possibilitat de denunciar de manera anònima davant organismes o òrgans públics de control, ja que tradicionalment l'ordenament jurídic espanyol únicament ha regulat la denúncia d'una persona identificada.<sup>66</sup> D'altra banda, encara que tradicionalment s'ha negat la validesa de la denúncia anònima, el seu ús no ha estat desconegut i fins i tot hi ha constància de crides a la col·laboració ciutadana mitjançant la formulació de denúncies anònimes, per la qual cosa es produeix, en aquest sentit, una complexa situació contradictòria que ha advertit també la jurisprudència. Així, es va assenyalar en la STS (Sala Contenciosa) de 28 de febrer de 2011 (rec. 3787/2009):

Tampoco se argumenta ese resultado final distinto respecto a que los hechos denunciados partieran de una denuncia anónima, algo no querido expresamente por nuestro ordenamiento jurídico (un claro ejemplo el art. 13.2 de la Ley 42/1987, Ordenanza de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social al afirmar no se tramitarán las denuncias anónimas) mas que sí funciona y se potencia en la realidad social (un notorio ejemplo el reciente llamamiento a la denuncia anónima del quebranto de la Ley Antitabaco, Ley 42/2010, de 30 de diciembre, desde instancias gubernamentales, aunque la Ley no lo autorice).

És, per tant, freqüent i tradicional en el nostre ordenament jurídic la prohibició de la denúncia anònima. Així, en la legislació bàsica aplicable a les administracions, s'estableix que «les denúncies han d'expressar la identitat de la persona o persones que les presenten i el relat dels fets que es posen en coneixement de l'Administració» (art. 62.2 de la LPAC), la qual cosa s'aplica, com a regla amb caràcter de legislació bàsica, a tota mena de procediments administratius que puguin ser iniciats d'ofici.<sup>67</sup> Aquest article, a més, estableix una sèrie d'obligacions de l'Administra-

66. Sobre aquesta qüestió, amb cita de normativa i comentaris d'interès, vegeu: Garrido, «La ley que protege a los informantes de infracciones normativas comienza su tramitación», 167-178.

67. S'ha de recordar que, com bé apunta Humberto Gosálbez, «la denuncia es un acto —del administrado— previo a la incoación de oficio procedimental, en modo alguno es un acto iniciador del procedimiento administrativo pese al significativo —pero inexacto— título del art. 62 (“Inicio del procedimiento por denuncia”)» (Gosálbez, «Los denunciantes como instrumento de lucha contra la corrupción»). Aquesta qüestió no és menor en la matèria que ens ocupa, en què es regulen denúncies que poden donar lloc a procediments o actuacions

ció respecte de la persona denunciant, o, vist des de la perspectiva del denunciant, una sèrie de drets davant l'Administració, que requereixen, per a la seva efectivitat, que es conegui la identitat de la persona que ha interposat la denúncia, per procedir a dirigir-li notificacions o per poder-li aplicar l'exempció o la reducció de la sanció. En concret, l'estatut de persona denunciant que prefigura la LPAC imposa a l'Administració tres tipus d'obligacions diferents.

En primer lloc, l'article 62.3 de la LPAC estableix el deure de notificar a la persona denunciant la decisió d'iniciar o de no iniciar el procediment corresponent quan en la denúncia s'invoqui un perjudici per al patrimoni de les administracions, decisió que haurà de motivar-se quan prevegi la no iniciació del procediment corresponent. Evidentment, si no es coneixen les dades de la persona informant o denunciant, no serà possible complir amb aquest deure de notificació. Seguint aquesta lògica, la Llei 2/2023 preveu el dret de la persona informant a rebre una comunicació sobre l'admissió o inadmissió de la seva alerta presentada al canal extern (art. 18 de la Llei 2/2023), però condicionant aquest dret al fet que la persona informant s'hagi identificat i no sigui pas una persona informant anònima.

En segon lloc, l'article 62.4 de la LPAC preveu l'exempció preceptiva de la sanció que s'imposi a la persona denunciant quan sigui la primera a aportar elements de prova que permetin iniciar el procediment o comprovar la infracció, sempre que l'Administració no comptés prèviament amb prou elements per fer-ho i que s'hagi reparat el perjudici causat.

Aquesta exempció està condicionada al fet que la persona denunciant cessi en la participació en la infracció i no hagi destruït elements de prova relacionats amb l'objecte de la denúncia.

Contràriament al caràcter preceptiu de l'exempció de la LPAC, l'article 40 de la Llei 2/2023 es refereix a la possibilitat d'eximir, i no a l'obligació de fer-ho; configura, doncs, una exempció facultativa. Per això, en l'article 40 de la Llei 2/2023 l'exempció («la pot eximir») i atenuació («queda a criteri de l'autoritat competent [...] la possibilitat d'atenuar») de sancions es regulen com a potestats administratives discrecionals.<sup>68</sup>

Finalment, la LPAC, d'acord amb l'article 62.4, també preveu la reducció de la sanció, que de nou necessàriament ha d'aplicar l'Administració quan no es donin les condicions exigides per a l'exempció, però la persona

---

materials de comprovació, i a eventuais exigències de responsabilitat amb procediments disciplinaris o sancionadors, per exemple.

68. En el mateix sentit, Jiménez, «Prospectiva administrativa y la futura Ley de protección de los informantes», 225.

denunciant hagi aportat elements de prova que representin un valor afegit significatiu respecte dels que prèviament tenia l'Administració. De nou, aquest dret a la reducció està condicionat al fet que la persona denunciante hagi cessat en la participació en la infracció i no hagi destruït elements de prova relacionats amb l'objecte de la denúncia. La Llei 2/2023, que s'expressa en uns termes similars, novament difereix en un element clau, com ja he apuntat: l'article 40.2 de la Llei 2/2023 indica que, quan els criteris per a l'exempció no es compleixin completament, «queda a criteri de l'autoritat competent [...] la possibilitat d'atenuar la sanció».

En definitiva, sigui la d'eximir el denunciante de les possibles sancions o atenuar-li-les una potestat reglada (règim de la LPAC) o discrecional (règim de la Llei 2/2023), és una potestat que en qualsevol cas necessita que es conegui la identitat del subjecte denunciante a fi de poder aplicar alguna d'aquestes dues opcions: exempció o atenuació.

Així mateix, es pot identificar normativa sectorial administrativa que arriba, fins i tot, a excloure expressament la possibilitat de formular denúncies anònimes, com, per exemple, assenyala l'article 20.5 de la Llei 23/2015, de 21 de juliol, ordenadora del Sistema d'Inspecció de Treball i Seguretat Social, d'acord amb el qual «no es tramiten les denúncies anònimes ni les que tinguin defectes o insuficiències d'identificació que no hagin estat solucionades en el termini establert per a això, sense perjudici del que assenyala l'apartat 3». Aquest apartat 3 indica que la Inspecció «pot fer ús de tota la informació disponible per a la programació d'actuacions d'inspecció», per la qual cosa, encara que no es doni tràmit a la denúncia, es podrà tenir en compte la informació que conté, en tant que seria informació disponible i que, per tant, podria arribar a ser utilitzada per programar les actuacions d'inspecció. Aquí, novament, es podria entendre que la prohibició de l'anonimat respon al fet que la regulació preveu una sèrie de drets a la persona denunciante que es consideren rellevants i que no es poden satisfer respecte d'una persona anònima o insuficientment identificada, ja que s'han d'identificar possibles drets o interessos d'aquesta persona en el cas concret. En aquest cas, la persona denunciante no té necessàriament la condició d'interessada en el posterior procediment que s'obri a partir de la denúncia, però en tot cas sí que se li reconeix un dret d'informació reforçat, en tant que té dret a conèixer detalls sobre el resultat al qual condueix la denúncia en relació amb diferents aspectes: «[...] té dret a ser informat de l'estat de tramitació de la seva denúncia, així com dels fets que s'hagin constatat i de les mesures adoptades en aquest sentit únicament quan el resultat de la investigació afecti els seus drets indivi-

duals o col·lectius reconeguts per la normativa corresponent a l'àmbit de la funció inspectora» (art. 20.4 de la Llei 23/2015).

Aquestes prohibicions de les denúncies anònimes poden generar, i de fet han generat ja, problemes en la pràctica que han quedat plasmats en la jurisprudència, encara que, sorprenentment, en altres casos sembla que es passin per alt, de forma pacífica, ja que certament es pot trobar jurisprudència del Tribunal Suprem (TS) en què no es discuteix que un procediment sancionador s'hagi pogut iniciar a conseqüència d'una denúncia anònima, com ara la STS (Sala Contenciosa) de 27 de novembre de 2015 (rec. 1375/2014).

Així, hem d'insistir que, des del punt de vista jurisprudencial, ja fa anys que hi havia jurisprudència en què s'havia acceptat *de facto* que la denúncia anònima, a manca d'una indicació expressa en sentit contrari en la legislació especial, sigui investigada per l'Administració malgrat la prohibició general que sembla derivar-se de l'article 62 de la LPAC, en la mesura en què es prioritzaria el deure d'investigar els fets presumptament infractors comunicats per sobre del compliment dels requisits formals de la denúncia. En alguns casos, quan la investigació de denúncies anònimes ha estat controvertida, com recorda Bauzá Martorell, s'ha assenyalat que aquesta situació es resol entenent que l'origen de la iniciació d'ofici no seria la denúncia, sinó la iniciativa mateixa de l'òrgan administratiu: «Ante la colisión entre el formalismo de la denuncia y el deber de perseguir una infracción parece que deberá resolverse en favor del segundo, trasladando la causa del acuerdo de inicio de la denuncia a la propia iniciativa.»<sup>69</sup> En aquesta línia interpretativa, doncs, se situen sentències com ara la Sentència del Tribunal Superior de Justícia (TSJ) de Madrid de 3 d'abril de 2018, recurs 233/2017, en la qual s'examina la legalitat del Reglament orgànic de l'Oficina Municipal contra el Fraus i la Corrupció, aprovat pel Ple de l'Ajuntament de Madrid. En el recurs formulat per l'Administració General de l'Estat es demana, entre d'altres, la declaració de nul·litat de ple dret de l'article 26.2 del reglament per permetre la denúncia anònima, en contravenció a l'article 62.2 de la LPAC. Específicament, en aquell article es preveia el següent: «La denúncia pot ser anònima, amb identificació del denunciant o amb identitat reservada, quan així se sol·liciti, en aquest últim cas, en els termes que preveu l'article 24.»

---

69. Bauzá, «Habeas denuncia», 10.

L'Ajuntament de Madrid, en defensa de la validesa del reglament, va argumentar que l'oficina investigava de forma extraprocedimental, de tal manera que les investigacions originades per denúncies anònimes eren considerades actuacions prèvies i no procediments d'investigació, tot indicant el següent:

La OMFC no llevará a cabo la tramitación de procedimiento administrativo alguno, con lo cual, el artículo 62.2 no le es de aplicación en ningún caso, enmarcándose la naturaleza de su actividad en las actuaciones previas del artículo 55 de la misma LPAC. [...] La OMFC desarrolla su actuación en el ámbito de las actuaciones previas, no del procedimiento administrativo. Por tal motivo, no es determinante la identidad de la persona o personas que presenten las denuncias, al tratarse de hechos que se ponen en conocimiento de la OMFC para que ésta decida investigarlos o no, a través de los distintos tipos de actuaciones previstas en su Reglamento Orgánico.

Per part seva, el Tribunal indica, sobre la qüestió que ara ens interessa, que la denúncia anònima seria admissible, però que faria falta, per poder iniciar un procediment administratiu d'ofici (sigui d'inspecció, de sanció o de qualsevol altre tipus), la realització prèvia d'actuacions de comprovació, en el marc de les denominades *actuacions prèvies* que preveu l'article 55 de la LPAC, i que, per aquest motiu, la iniciació del procediment d'ofici s'acabaria considerant a iniciativa pròpia, de tal manera que l'article 62 no resultaria aplicable i, en el seu lloc, la iniciació es regiria per l'article 59 de la LPAC, relatiu a l'inici per iniciativa pròpia de l'òrgan competent. En particular, indica el següent:

Cuando la Administración se encuentre ante una denuncia anónima, obviamente, no podrá, sin más, acordar en base a la misma el inicio del procedimiento. Ahora bien, nada impide que, cuando la denuncia presente ciertos signos de veracidad y credibilidad, la Administración pueda realizar una cierta investigación mediante la realización de determinadas actuaciones previas tendente a verificar, prima facie, los hechos irregulares puestos en su conocimiento. En tales situaciones, el eventual acuerdo de inicio del procedimiento no vendrá amparado o fundamentado en la denuncia anónima sino en la información previa, que es la que verdaderamente determina el inicio del procedimiento sancionador. De esta forma, el acuerdo de inicio del procedimiento será adoptado por propia iniciativa, que es una de las modalidades de inicio de oficio de un procedimiento que se contempla en el artículo 58 LPAC.

A parer meu, aquestes dues interpretacions que he volgut citar extensament per advertir sobre les diferents interpretacions que planaven en relació amb l'acceptació de denúncies anònimes en un entorn jurídic previ a la Llei 2/2023, que són la de l'ajuntament i la del tribunal, tot i que porten a afirmar que és generalment possible acceptar la denúncia anònima malgrat l'aparent prohibició de l'anonimat en l'article 62 de la LPAC, eren molt problemàtiques, ja que es podien inferir una sèrie de conseqüències perjudicials tant per a les persones denunciants com per a les denunciades.<sup>70</sup>

Ha estat també una línia semblant a la marcada per la jurisprudència contenciosa administrativa la que la Fiscalia ha seguit tradicionalment en l'àmbit penal, en el context de les denúncies penals. Així, la Instrucció 13/1993 de la Fiscalia General de l'Estat apunta que en casos de denúncia anònima el procediment s'iniciaria per coneixement directe de la Fiscalia i no per denúncia.<sup>71</sup> Aquest criteri, no obstant això, ha estat matisat posteriorment,<sup>72</sup> especialment per efecte de la STS (Sala Penal) de 6 de febrer de 2020 (rec. 2062/2018), en la qual el TS valida la denúncia anònima interna

---

70. Vaig analitzar aquesta qüestió amb deteniment i en vaig construir una solució interpretativa a Capdeferro, «El paper de l'Oficina Antifrau de Catalunya en la lluita contra la corrupció en el sector públic català», 44-47. Allà em remeto per als detalls, si bé em permeto, en aquesta nota, fer un breu resum d'algunes de les principals idees que plantejo al respecte: en primer lloc, la interpretació del tribunal pot ser, potencialment, perjudicial per a les persones denunciants que s'identifiquin, ja que entendre que qualsevol actuació prèvia a l'acord d'iniciació tendent a comprovar preliminarment la versemblança de la denúncia, que es farà molt probablement en tots els casos, o en gairebé tots, implicaria que decaigués sistemàticament l'estatut jurídic privilegiat de la persona denunciant que s'estableix en l'article 62 de la LPAC, anul·lant així a la pràctica en drets una eventual exempció o reducció de la sanció, o fins i tot el dret a la notificació sobre si, fruit de la denúncia, s'ha iniciat o no algun procediment. A la pràctica, això pot acabar significat que els drets dels denunciants que recull l'article 62 de la LPAC no es podrien aplicar gairebé en cap cas. En segon lloc, també pot ser perjudicial, aquest cop per a les persones denunciades, el fet d'entendre, com demanava l'ajuntament, que aquesta mena d'activitats d'inspecció o comprovació derivades de denúncies anònimes s'incardinin plenament en les anomenades *actuacions prèvies*, al marge del procediment administratiu, perquè això, convé recordar-ho, seria contingut propi d'un procediment, com indica amb caràcter bàsic l'article 75 de la LPAC, el qual assenyala que la finalitat de la fase d'instrucció d'un procediment és justament la realització d'actes per a la determinació, el coneixement i la comprovació dels fets en virtut dels quals se n'ha de dictar la resolució. Desplaçar, doncs, una tasca central del procediment com és la comprovació dels fets a un estadi extraprocedimental implica, *de facto*, que es dugui a terme, de manera informal, un procediment paral·lel en el qual no resulten d'aplicació les garanties ni els drets aplicables a les persones investigades durant un procediment administratiu.

71. García-Moreno, *Del whistleblower al alertador*, 198-199.

72. Per exemple, en la Circular 4/2013 o, més recentment, en la 2/2022.

per a la investigació de frauds en les empreses, en la qual s'inclou també una menció a la Directiva 2019/1937.<sup>73</sup>

Contràriament al que s'ha exposat fins ara, també s'ha de posar en relleu que es poden trobar, especialment en els últims anys, aprovacions de normativa que permet la denúncia anònima.

La Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals, a l'article 24, estableix la licitud de l'anonimat respecte dels canals o sistemes interns de denúncies. Aquest precepte representa un antecedent no sols de la regulació de denúncies anònimes, sinó també de regulació del canal o sistema intern, encara que en l'actualitat aquest precepte ha estat modificat per la Llei 2/2023. La redacció original de l'article 24, prèvia a la modificació operada per la disposició final setena de la Llei 2/2023, indicava el següent:

És lícita la creació i el manteniment de sistemes d'informació a través dels quals es pugui posar en coneixement d'una entitat de dret privat, fins i tot anònimament, la comissió en el seu si o en l'actuació de tercers que facin contractes amb aquesta d'actes o conductes que puguin ser contraris a la normativa general o sectorial que li sigui aplicable. Els empleats i tercers han de ser informats sobre l'existència d'aquests sistemes d'informació. [...] Els principis dels apartats anteriors són aplicables als sistemes de denúncies internes que es puguin crear en les administracions públiques.

Respecte de la prevenció del blanqueig de capitals i del finançament del terrorisme, també es van regular canals de denúncies internes i la possibilitat de l'anonimat en la reforma de la Llei 10/2010, de 28 d'abril, de prevenció del blanqueig de capitals i del finançament del terrorisme, operada pel Reial decret llei 11/2018, de 31 d'agost, tot indicant a l'article 26 bis el següent: «Els subjectes obligats han d'establir procediments interns perquè els seus empleats, directius o agents puguin comunicar, fins i tot anònimament, informació rellevant sobre possibles incompliments d'aquesta llei, la seva normativa de desenvolupament o les polítiques i

---

73. Així, després de la citació de fragments de la sentència i diversos instruments normatius, en la Circular 2/2022, de 20 de desembre, de la Fiscalia General de l'Estat sobre l'activitat extraprocessal del Ministeri Fiscal en l'àmbit de la investigació penal, s'estableix que: «En definitiva, con independencia de las irregularidades de naturaleza formal que puedan concurrir en la denuncia formulada ante el Ministerio Fiscal, nada impedirá su admisión a trámite y la consiguiente incoación de las oportunas diligencias de investigación cuando los hechos de apariencia delictiva comunicados presenten indicios de verosimilitud.»

procediments implantats per donar-los compliment, comesos en el si del subjecte obligat.»

També hem de considerar la legislació autonòmica reguladora d'agències antifrau i anticorrupció, en tant que aquestes generalment han comptat amb potestats per a la investigació i han permès la formulació de denúncies. Aquestes agències han tingut com a marc regulador de referència l'article 13.2 de la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció (CNUCC). Aquest article, estableix que els estats part han d'adoptar mesures per facilitar l'accés als òrgans de lluita contra la corrupció, fins i tot mitjançant una denúncia anònima. Per desenvolupar aquesta previsió, i amb anterioritat a la Llei 2/2023, algunes agències especialitzades anticorrupció autonòmiques ja permetien la recepció i la tramitació de denúncies anònimes. Si ens fixem només en les lleis de creació de les oficines, el que es constata és que només la llei reguladora de l'oficina andalusa preveu expressament que les denúncies puguin ser anònimes, d'acord amb l'article 35 (apartats 2 i 3) i l'article 20.c (especialment el punt 1) de la Llei 2/2021, de 18 de juny, de lluita contra el frau i la corrupció a Andalusia i protecció de la persona denunciant (LOAFC), cosa que es pot explicar pel fet que aquesta llei va ser aprovada amb posterioritat a la Directiva 2019/1937; de fet, l'esmenta a l'exposició de motius. En aquest sentit, no només s'assenyala la possibilitat de poder presentar una denúncia davant l'oficina anticorrupció d'Andalusia de manera anònima, sinó que fins i tot es dedica la disposició addicional segona a les denúncies anònimes, amb la indicació que l'oficina ha de garantir el dret a la denúncia anònima.<sup>74</sup> Altres oficines, no obstant això, han permès la denúncia anònima sense fonament de rang legal, ja que les altres lleis creadores d'agències anticorrupció no preveuen l'anonimat del denunciant. Així, per exemple, l'anonimat del denunciant es preveu en l'article 35.6 del Reglament de funcionament i règim interior de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, de 27 de juny de 2019, o en l'article 32 del Reglament de funcionament i règim interior de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears, en el qual també es preveia la possibilitat de crear una bústia segura de denúncies anònimes, si bé aquesta agència anticorrupció va ser suprimida per la Llei balear 2/2024, d'11 d'abril.

---

74. Vegeu: Pérez Monguió, «Del chivato al cooperador», 343-375, amb esment i anàlisi de moltes normes internes de diferent abast territorial, especialment en les pàgines 354 i s. Així mateix, resulta de gran interès veure Sierra, «Anonimato y apertura de los canales de denuncia de la corrupción», 14 i s.

Per aconseguir més seguretat jurídica, aquesta possibilitat s'hauria de preveure directament en les lleis de creació i no en una norma com els reglaments de règim interior, que no serien idonis per al reconeixement de drets que afectin *ad extra*, ja que tenir la condició de denunciante té efectes més enllà de l'àmbit intern o organitzatiu, especialment quan es derivin d'aquesta condició mesures de protecció enfront de tercers externs a l'oficina o agència, com pot ser un denunciante. A més, en el marc regulador actual, s'ha d'entendre que, sempre que hagin estat designades com a canal extern autònom, les agències antifrau autòniques poden rebre i tramitar vàlidament denúncies anònimes perquè així ho preveu l'article 17 de la Llei 2/2023, amb independència de si ho preveu expressament o no la seva llei de creació. Potencialment, pot generar certa confusió mantenir una dualitat de règims de denúncia enfront de l'agència, i seria convenient que, en vista de la Llei 2/2023, totes les lleis d'agències anticorrupció autòniques que també operin com a canal extern autònom es modifiquin per indicar que amb caràcter general s'admeten denúncies anònimes, a fi de no haver de discernir cas per cas si la denúncia encaixa en l'àmbit d'aplicació de la Llei 2/2023 (articles 16 a 18, en relació amb l'article 2, de la Llei 2/2023) o bé si, no encaixant-hi, s'acaba presentant i regulant pel règim de la denúncia autònom de la llei de creació de l'agència anticorrupció. A més, aquesta tasca es presenta quasi impossible en els casos de denúncia anònima, en què, pel fet de no saber la identitat de la persona denunciante, pot ser molt complicat esbrinar si els fets han estat coneguts en l'entorn laboral o professional, actual, passat o potencialment futur, de la persona informant, element que és un requisit de l'article 3 per poder aplicar la Llei 2/2023. Així, si no es pot verificar la vinculació laboral o professional amb l'obtenció de la informació, no es podria acceptar la denúncia anònima si no ho permetés amb caràcter general la llei de creació de l'agència anticorrupció respecte de totes les denúncies que pot rebre.

Aprofitant que ja hem indicat l'impacte de la Directiva 2019/1937 a l'Estat espanyol pel que fa a la modificació d'algunes línies jurisprudencials (com la STS, Sala Penal, de 6 de febrer de 2020, citada abans) i lleis (com la LOAFC ja esmentada), procedeix a indicar breument aspectes d'aquesta norma europea i de la seva transposició.

La directiva estableix, en l'article 6, que els estats han de protegir de les represàlies els denunciants anònims la identitat dels quals hagi estat posteriorment coneguda, però no exigeix l'obligació que les denúncies anònimes hagin de ser comunicables a través dels canals previstos, ni que

hagin de ser objecte d'una posterior tramitació o investigació,<sup>75</sup> aspectes, aquests, que es deixen a criteri de cada estat membre.

En el cas espanyol, s'ha resolt en favor de l'acceptació i la validesa de la denúncia anònima presentada a través dels canals que preveu la Llei 2/2023. En qualsevol cas, la Llei 2/2023 no sols permet, sinó que ara ja imposa que els subjectes obligats (organitzacions públiques i privades en els termes que disposen els articles 10 i 13 de la Llei 2/2023) disposin d'un sistema intern d'informació que permeti, a través del seu canal o bústia, la denúncia anònima, per la qual cosa el problema d'encaixar l'anonimat en les bústies de les administracions sembla ja resolt, fins i tot més enllà de l'àmbit material d'irregularitats denunciabls d'acord amb l'article 2 de la Llei 2/2023, ja que, recordem-ho, l'article 7.4 permet que els canals interns amplii l'objecte material de la denúncia que regula l'article 2. El canal extern, així mateix, també ha de permetre la denúncia anònima, tal com es preveu en l'article 17.1.

## 2.2. L'obligació de denunciar

És àmpliament conegut que l'ordenament jurídic espanyol incorpora una obligació de denunciar per a qualsevol persona en l'àmbit penal, és a dir, quan alguna persona té coneixement d'un il·lícit penal. Els articles de referència són els articles 259 i següents de la Llei d'enjudiciament criminal (Reial decret de 14 de setembre de 1882 pel qual s'aprova la Llei d'enjudiciament criminal). L'obligació bàsica se situa a l'article 259, el qual indica que «el qui presenciï la perpetració de qualsevol delictes públic està obligat a assabentar-ne immediatament el jutge d'instrucció, de pau, comarcal o municipal, o el funcionari fiscal més pròxim al lloc en què es trobi, sota la multa de 25 a 250 pessetes». Sense entrar en l'anecdòtica, però significativa, manca d'actualització de la sanció, que crec que diu bastant sobre la percepció general respecte de l'efectivitat o exigibilitat d'aquesta obligació de denunciar, ens podem fixar en el fet que aquesta obligació de denunciar delictes és general, per a qualsevol persona, i no necessàriament vinculada a l'entorn laboral o professional propi del *whistleblowing* que exposo en aquesta obra.

---

75. Així, l'article 6.2 estableix que, «sens perjudici de l'obligació vigent de disposar de mecanismes de denúncia anònima en virtut del dret de la Unió, la present Directiva no afecta la facultat dels estats membres de decidir si s'exigeix o no a les entitats jurídiques dels sectors privat o públic i a les autoritats competents acceptar i seguir les denúncies anònimes d'infraccions».

Els articles següents alliberen d'aquesta obligació alguns subjectes, en funció de condicions o situacions personals, fins a arribar al 262, en el qual ja es preveu un tipus específic que associa l'obligació de denunciar als fets coneguts en aquests marcs professionals o laborals. Així, es preveu el següent:

#### Article 262

Els qui per raó del seu càrrec, professió o ofici tinguin notícia d'algun delictes públic estan obligats a denunciar-lo immediatament al Ministeri Fiscal, al tribunal competent, al jutge d'instrucció i, si no n'hi ha, al municipal o al funcionari de policia més pròxim al lloc, si es tracta d'un delictes flagrant.

Els qui no compleixin aquesta obligació incorren en la multa que assenyalava l'article 259, la qual s'ha d'imposar disciplinàriament.

Si l'omissió d'informar-ne és d'un professor de medicina, cirurgia o farmàcia i té relació amb l'exercici de les seves activitats professionals, la multa no pot ser inferior a 125 pessetes ni superior a 250.

Si el qui hagi incorregut en l'omissió és empleat públic, n'ha d'assabentar a més el seu superior immediat per als efectes que siguin procedents en l'ordre administratiu.

El que disposa aquest article s'entén quan l'omissió no produeixi responsabilitat d'acord amb les lleis.

La Llei 2/2023 planteja la comunicació d'informació (o denúncia) únicament com un dret de l'empleat o professional que coneix una possible infracció normativa en un context laboral. No obstant això, no hi ha homogeneïtat, en aquesta línia, en el tractament jurídic que donen les lleis de creació d'agències antifrau prèvies a la Llei 2/2023, amb facultats reconegudes de protecció de persones denunciants.

Ha de començar-se la comparació apuntant que es reconeix a qualsevol persona el dret a presentar denúncies davant l'oficina anticorrupció, en tots els casos (així, l'article 16.3 de la Llei 14/2008, de 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya —LOAC—; l'article 11.2 de la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana —LAVAF—; l'article 12 de la Llei foral 7/2018, de 17 de maig, de creació de l'Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de la Comunitat Foral de Navarra —LOANA—, i 20.c de la LOAFC),<sup>76</sup> reconeixement que, a més, ara passa a estar fins a cert punt

---

76. També es preveia a l'art. 14.3 de la derogada Llei 16/2016, de 9 de desembre, de creació de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears (LOAIB).

encavalcat amb els drets en relació amb la presentació d'informacions mitjançant el canal extern autonòmic.

En canvi, sí que hi ha algunes diferències significatives quan s'analitza la denúncia no com a dret, sinó com a obligació, que és el que ara ens ocupa. A continuació, doncs, indicaré si la normativa reguladora de les oficines conté una obligació específica de denunciar i si l'incompliment d'aquesta obligació té associada alguna conseqüència, considerant particularment la possibilitat d'aplicar sancions en cas de falta de denúncia o per presentació de denúncies falses.

La LOAC preveu, en efecte, una obligació de denunciar. Així, l'article 14.2 de la LOAC estableix que les persones que siguin treballadores del sector públic de Catalunya i de determinades fundacions i consorcis, així com les persones privades que siguin concessionàries de serveis o perceptores de subvencions, o bé determinats contractistes, tenen també el deure de col·laborar amb l'OAC, definit en l'article 14.1 de la LOAC, el qual es concreta, en part, en el deure de comunicar-li de manera immediata qualsevol informació de què disposin relativa a fets sobre els quals exerceix competències l'OAC. Amb més desenvolupament d'aquest deure, l'article 16.4 de la LOAC reconeix novament l'obligació de comunicar els presumptes fets irregulars a l'OAC, obligació que en aquesta ocasió es limita a totes les persones que compleixen funcions públiques o treballen en organismes o entitats públiques; per tant, en síntesi, pot afirmar-se que en la LOAC hi ha el deure de denunciar per a tots els servidors i servidores del sector públic de Catalunya i determinats subjectes privats (si apliquem d'aquesta forma el deure general de col·laboració que preveu l'article 14 de la LOAC), però en tot cas no és una obligació general per a tota la ciutadania. L'incompliment d'aquesta obligació no té associada cap conseqüència en la LOAC.

La LAVAF (art. 7), d'una forma similar al que preveu la LOAC, inclou un deure de col·laboració que es conforma, en part, per l'obligació de la comunicació immediata d'informació relativa a fets relatius a les competències de l'Agència Valenciana Antifrau (AVAF). Inspirant-se en la LOAC, l'article 11.3 de la LAVAF preveu el desenvolupament d'aquest deure específicament per a les persones que compleixen funcions públiques o treballen en organismes o entitats públiques. Es tracta, no obstant això, a diferència del que he indicat respecte de la LOAC, d'una obligació que sí que troba un mecanisme de reforç per a la seva efectivitat, com és la sanció derivada del seu incompliment. Incomplir aquesta obligació de denunciar és, en efecte, objecte de sanció, ja que l'article 18.II.1.c de la LAVAF preveu com a infracció molt greu no comunicar els fets que siguin susceptibles

de ser considerats constitutius de conductes fraudulentess, de corrupció o contràries a l'interès general. L'obligació de denunciar s'aplica a les persones físiques i jurídiques incloses en l'àmbit d'actuació de l'oficina (art. 3 de la LAVAF), amb especial referència als servidors i les servidores del sector públic (art. 11.3 de la LAVAF), i, per tant, estaria limitada, en el cas de les persones privades, a aquelles que participen en funcions públiques o reben fons públics, de manera semblant al que indica la LOAC (persones destinatàries de subvencions o ajudes, o contractistes). L'obligació de denunciar, evidentment, es basa en la bona fe de la persona denunciant i en la veracitat de la informació comunicada, de tal manera que també pot ser objecte de sanció la falsedat de la informació en la denúncia (art. 18.1.d de la LAVAF).<sup>77</sup>

La derogada llei de l'agència balear també preveia una obligació de denunciar equivalent, i en preveia infraccions en relació amb denúncies, especialment respecte de la denúncia falsa.<sup>78</sup>

La LOANA no preveu obligació de denunciar, però sí que preveu com a infracció molt greu la denúncia falsa (art. 49.1.d de la LOANA).

La LOAFC, decididament marcada o influïda per la Directiva 2019/1937, exclou la formulació d'una denúncia del deure de col·laboració general de l'article 13. Això sí, l'article 35 indica que, si bé el dret a denunciar és ampli i podria exercir-lo qualsevol persona, el deure

---

77. En efecte, podrien efectuar-se denúncies amb informació falsa, amb l'única finalitat de desprestigiar algú, donat l'impacte que pot tenir només el fet de ser investigat per una oficina anticorrupció, vegeu: Garrido, «La protección del denunciante», 137-139. En una sentència es qualifica d'aquesta manera l'efecte de l'actuació investigadora d'una oficina anticorrupció: «La mera aparición en escena de la citada agencia de lucha contra la corrupción constituye un descrédito del mayor nivel para una Entidad Local que arroja una sombra de duda sobre la actuación de un Ayuntamiento, y cuya resolución no solo ha sido remitida a la Sección Territorial de Torreveja de la Fiscalía, sino que puede finalizar en una puesta en conocimiento de las mismas Cortes Valencianas a través de su memoria anual» (Sentència del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 1 d'Elx, de 14 de desembre de 2020, ROJ: SJCA 2437/2020).

78. El deure de col·laboració que inclou l'obligació de comunicació immediata de fets constitutius de corrupció (art. 8 de la LOAIB) resulta aplicable als subjectes dins de l'àmbit d'actuació de l'oficina, i especialment preveia, com a concreció d'aquest deure per a les persones que desenvolupen funcions públiques o treballen en organismes i entitats públiques, aquesta obligació en l'article 14.4 de la LOAIB. La LOAIB reconeixia com a infraccions del personal al servei de les institucions dins del seu àmbit d'aplicació (art. 27 de la LOAIB) la presentació d'informació falsa amb la denúncia (art. 29.1.h de la LOAIB); però, atès que hem vist que la LOAIB configura la denúncia com a obligació, es podrien aplicar les infraccions molt greu, greu i lleu generals referents a altres incompliments de la LOAIB no tipificats de manera expressa (art. 29.1.i, 30.1.i i 31.d) en relació amb l'incompliment de l'obligació de denunciar. Aquesta interpretació normativa, que és un espai interessant per desenvolupar i reflexionar, ha perdut tota rellevància amb la derogació de la llei.

de denunciar com a tal només es preveu respecte de les persones que presten serveis en el sector públic andalús, en determinades institucions i òrgans públics, en les administracions locals i en les universitats públiques d'Andalusia (art. 35.2 de la LOAFC). La llei tipifica com a infracció lleu l'incompliment d'aquesta obligació (art. 45.c de la LOAFC). Per part seva, la presentació de denúncies falses és tipificada com a infracció greu (art. 44.b de la LOAFC) o molt greu (art. 43.d de la LOAFC); en tot cas, es considera més greu presentar una denúncia falsa que l'omissió del deure de denunciar.

La Llei 2/2023 estableix l'alerta com un dret, únicament, i no imposa el deure de denunciar ni preveu sancions en casos de no alertar de les infraccions que es coneguin en un entorn laboral o professional. Aquesta lògica, la d'exigir o imposar el deure de formular la denúncia, que pot venir d'una visió penalística, com hem vist per la tradicional implantació de l'obligació a la Llei d'enjudiciament criminal, no és adequada, definitivament, per a infraccions en un entorn laboral en el qual, com ja he indicat, no pocs estudis alerten de l'alta incidència i gravetat de les represàlies. Trobem, doncs, aquí una altra disparitat de criteris entre algunes de les lleis d'agències anticorrupció i la Llei 2/2023. Novament, per evitar disparitats de criteris en les denúncies davant la mateixa institució, convindria unificar criteris, possiblement suprimint l'obligació de denunciar en aquelles lleis autonòmiques que així ho preveuen. Aconsella adoptar aquesta decisió el fet que podria resultar fins i tot pervers obligar a denunciar quan, com ja he dit, és conegut i constatat que la possibilitat de represàlies són un risc real per a les persones denunciants en l'actualitat. Si una cultura preventiva i de sensibilització promou l'erradicació de represàlies, possiblement en el futur estarem en un moment propici per replantejar-nos si és convenient recuperar aquestes obligacions de denunciar, però no sembla, en absolut, que estiguem en aquest moment ara mateix.

### **3. La protecció de la persona informant o alertadora**

El règim de protecció de les persones informants es regula al títol VII de la Llei 2/2023, als articles 35 a 41. És aquest últim, l'article 41 de la Llei 2/2023, el que preveu que les mesures de suport previstes al títol VII les prendrà l'AIPI i les autoritats autonòmiques de protecció. Procedeixo, en aquesta secció, a desenvolupar alguns punts d'aquest sistema de protecció.

### **3.1. Els requisits per a la protecció: l'existència de represàlies i la resta de condicions de protecció**

Com ja s'ha apuntat, la protecció d'una persona alertadora ho és, essencialment, enfront de possibles represàlies. Hem de recordar, doncs, que, amb aquesta finalitat de protecció, tant la directiva com la legislació de transposició exposen de forma inequívoca que es prohibeixen les represàlies (així, vegeu l'article 36.1 de la Llei 2/2023), i s'estableixen la causa de nul·litat de ple dret dels actes administratius constitutius de represàlies (art. 36.5 de la Llei 2/2023) i també una infracció específica, molt greu, consistent en l'adopció de represàlies (art. 63.1.b de la Llei 2/2023).

L'article 36 defineix àmpliament les represàlies com a actes o omissions que, de manera directa o indirecta, comportin un «tracte desfavorable que situï les persones que les pateixen en desavantatge particular respecte a una altra en el context laboral o professional, només per la seva condició d'informants, o per haver fet una revelació pública». Afegeix, a més, alguns exemples amb caràcter enunciatiu, com podria ser la suspensió de contractes de treball o l'acomiadament, danys reputacionals, coaccions, assetjament<sup>79</sup> o denegació de formació, entre d'altres. Aquesta regulació de la represàlia no és exactament una novetat absoluta en el nostre ordenament, ja que hi havia referències a les represàlies en el context de la normativa de protecció d'informants, com poden ser les Normes d'actuació i de règim interior (NARI) de l'OAC, que assenyalen, en l'article 25.2, el següent: «[...] actes d'intimidació o de represàlies, com ara ésser sotmesa injustificadament i il·legalment a destitució, acomiadament o remoció, a postergació de la promoció professional, a suspensió, a trasllat, a reassignació o privació de funcions, a expedients, qualificacions o informes negatius, a pèrdua de beneficis que li puguin correspondre o a qualsevol altra forma de càstig, sanció o discriminació per raó d'haver presentat la denúncia o la comunicació [...]».

Perquè una persona pugui acollir-se a les mesures de protecció que preveu el títol VII de la Llei 2/2023, s'han de complir una sèrie de condicions, que es refereixen, amb caràcter general, a l'article 35.

---

79. Sobre l'assetjament laboral, amb una àmplia exposició de la jurisprudència al respecte, i la seva relació amb la normativa de protecció d'informants, vegeu: Tardío, «El acoso laboral y la protección del informante».

Primerament, s'ha de tractar d'una informació que es trobi personalment i materialment dins de l'àmbit d'aplicació de la Llei 2/2023 (art. 2 i 3). A més, cal que es denunciï de bona fe, és a dir, que l'informant pensi que la informació és veraç. En aquest sentit, s'ha de tenir present que es tipifica com a infracció molt greu la comunicació o revelació d'informació sabent que és falsa (art. 63.1.f de la Llei 2/2023). Un altre requisit addicional és que la informació s'hagi presentat d'acord amb els requisits de la llei i seguint algun dels canals que també preveu la mateixa Llei 2/2023, és a dir, el sistema intern, el canal extern o la revelació pública.

El primer subjecte que, òbviament, té la protecció garantida, si es compleixen els requisits, és la persona alertadora o informant, i, de fet, aquesta protecció s'estén també a les persones informants anònimes que siguin identificades posteriorment (art. 35.3 de la Llei 2/2023). D'altra banda, l'àmbit de protecció és subjectivament més ampli que l'àmbit personal reconegut en l'article 3 d'aquesta llei, és a dir, que poden ser objecte de protecció persones que no hagin presentat la denúncia que hagi pogut desencadenar les represàlies. En particular, l'article 3.4 indica que les mesures de protecció també es poden aplicar a persones físiques que assisteixin l'alertador en el procés de denúncia, que hi estiguin relacionades i que puguin patir represàlies, com són els companys de treball o els familiars, o qualsevol persona jurídica per a la qual treballi o amb la qual tingui qualsevol altre tipus de relació en un context laboral o en què tingui una participació significativa.

Malgrat el que s'ha exposat anteriorment, es preveuen una sèrie de supòsits d'exclusió de la protecció<sup>80</sup> i no poden ser protegides les persones que comuniquin informacions que hagin estat inadmeses per algun canal intern d'informació o per l'extern, per alguna de les causes de l'article 18.2.a de la Llei 2/2023. Tampoc no es protegiran les persones que comuniquin informacions referents a conflictes interpersonals o que només afectin l'informant i la persona o persones denunciades.<sup>81</sup> Finalment, tampoc no generen dret a

80. Contingut, per cert, que no preveu l'article 6 de la Directiva 2019/1937, que únicament vincula la protecció a la creença en la veracitat dels fets denunciats i a l'ús dels canals que preveu la directiva. Com a exemple de transposicions, en aquest sentit, més ajustades a la directiva, sense establir exclusions d'aquesta mena, es pot veure el cas de Bulgària, a l'article 6 de la ЗАКОН за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения.

81. S'ha de tenir present que aquesta exclusió és respecte de la protecció de l'alertador de fets d'interès únicament interpersonal, i no afectaria la seva necessitat d'acceptació i d'investigació, ja que no és causa d'inadmissió en el canal extern (art. 18.2.a de la Llei 2/2023). En aquest sentit, proposaria, en la mesura del que sigui possible, unir continguts amb causes d'inadmissió i causes d'exclusió de protecció, per evitar situacions en què uns fets comunicats

la protecció de l'informant les comunicacions de mers rumors o d'informacions completament disponibles pel públic. Finalment, tampoc no generen dret a la protecció de l'informant aquelles comunicacions d'informació que no constitueixin una infracció que prevegi l'article 2 de la Llei 2/2023.

### **3.2. Abast material de la protecció: el contingut de la protecció i els mitjans de protecció**

El règim de protecció inclou aspectes relativament variats que tenen per objecte evitar perjudicis per a la persona informant. El títol VII de la Llei 2/2023 distingeix entre mesures de suport i mesures de protecció enfront de represàlies. Aquestes últimes es relacionen principalment amb la no responsabilitat per l'accés a la informació comunicada, o per la seva difusió, encara que sense afectar les eventuais responsabilitats penals (art. 38.1 *in fine*).

Una altra previsió de protecció rellevant en la pràctica és, clarament, la presumpció de represàlia que es fa respecte dels perjudicis posteriors a l'alerta en el marc de procediments judicials o davant autoritats, en què s'inverteix la càrrega de la prova, de tal manera que, un cop acreditat que l'informant ha alertat d'acord amb els mecanismes de la llei, correspon a la persona que hagi adoptat la mesura perjudicial provar que la mesura té una causa justificada i que no guarda relació amb el fet d'haver presentat la denúncia (art. 38.4 de la Llei 2/2023).

Adicionalment, en cas que ens trobem en l'àmbit públic, l'article 36.4 de la Llei 2/2023 indica que tots els actes que tinguin per objecte impedir o dificultar la presentació d'informacions, que constitueixin represàlies o que causin discriminació seran nuls de ple dret.

Dins el règim de protecció es preveu, també, l'exempció o atenuació de la sanció a la persona alertadora que hagi participat en els fets comunicats (art. 40 de la Llei 2/2023).

Al seu torn, les mesures de suport es troben a l'article 37 de la Llei 2/2023, les quals, pel que ens indica l'article 41, hem d'entendre que les prendran les autoritats de protecció estatal i autonòmiques.

---

s'hagin d'admetre i investigar, i que poden donar lloc a represàlies, però sense generar-se dret a protecció. Per tant, atès que la legislació de desplegament no podria ser més restrictiva afegint com a causa d'inadmissió del canal extern autonòmic, afegida a les de l'article 18, la causa de tractar-se d'una informació que afecti només l'alertador i la persona denunciada, el més adequat seria no preveure, com a clàusula d'exclusió de les mesures de suport que vulgui instaurar la legislació autonòmica, la denúncia referent a conflictes interpersonals o que afectin únicament l'informant i el denunciat.

Entre aquestes mesures, es pot considerar particularment interessant la possibilitat de certificar que una persona està protegida a l'empara de la Llei 2/2023 (art. 37.1.b), ja que això podria tenir efecte en la dissuasió de represàlies futures.

A banda d'aquesta possibilitat, hi ha altres mesures reconegudes a l'article 37. L'apartat *a* es refereix a la informació<sup>82</sup> i l'assessorament, complets i independents, fàcilment accessibles per al públic i gratuïts, sobre procediments i recursos disponibles, també sobre protecció davant de represàlies i sobre drets de la persona afectada. Podem entendre que l'òrgan que ha de prestar aquest suport està, necessàriament, relacionat amb la investigació dels fets, per tal de poder orientar. Si bé la referència que la informació ha de ser accessible per al públic fa pensar més en un dret relacionat amb els canals externs que no pas en els sistemes interns (dirigits als empleats), considero molt rellevant que a aquest suport hi tinguin dret també les persones que es relacionen amb els responsables dels sistemes interns en el marc de possibles presentacions d'alertes.

També es preveu l'accés a l'assistència efectiva davant qualsevol autoritat implicada en la protecció enfront de represàlies, i l'assistència jurídica en els processos penals i civils transfronterers de conformitat amb la normativa comunitària.

En darrer terme, l'article 37 de la Llei 2/2023 també preveu el suport financer i psicològic; però, a diferència de la resta de mesures de suport de l'article 37, en aquest cas específic es diu que és un suport excepcional i només el pot concedir l'AIPI si així ho considera, havent valorat les circumstàncies derivades de la presentació de l'alerta. Aquest suport conté, com a mínim, dos punts criticables, que convindrà resoldre: la seva excepcionalitat expressament reconeguda i l'ampli marge discrecional que sembla deixar per valorar si escau o no, i el fet d'atribuir-se en exclusiva a l'autoritat estatal, a diferència de la resta de mesures,<sup>83</sup> que serien prestades per qualsevol autoritat de protecció, estatal o autonòmica (art. 41 de la Llei 2/2023), ja que l'extensió de les referències a l'autoritat estatal entesa com a feta també a les autoritats de protecció autonòmiques de l'article 16.2 es limita només al títol III de la llei, sense arribar, doncs, a aplicar-se al títol VII.

Ara bé, aquesta no és, en absolut, una llista exhaustiva de la protecció possible, ja que hem de sumar-hi les mesures pròpies que s'adoptin internament

82. En aquest cas, la llei parla d'informació de forma no equivalent a denúncia. Es refereix a rebre informació general sobre els diferents aspectes que enumera.

83. Vegeu: Pérez Monguió, «La protecció del informante como piedra angular del sistema del whistleblower», 291-294.

(art. 41, paràgraf segon, de la Llei 2/2023) i les que es puguin adoptar en via judicial, per exemple, en cas que arribi a aquella seu el conflicte.

### **3.3. Abast temporal de la protecció**

Aquesta protecció enfront de represàlies s'estendria, en principi,<sup>84</sup> per un termini màxim de dos anys, ja que s'assenyala que la protecció, més enllà dels dos anys, és excepcional i s'atorga, si escau, de forma justificada si així se sol·licita<sup>85</sup> (art. 36.4 de la Llei 2/2023). Tractar de justificar aquesta limitació als dos anys presenta certa complexitat i requereix aturar-se en les fases prèvies a l'aprovació de la llei, ja que, en principi, durant la redacció de la norma hauria d'haver-se suprimit perquè no figurés en el projecte de llei remès pel Govern.

Originalment, en l'article 36, apartat 2, de l'Avantprojecte de Llei reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció per la qual es transposa la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, relativa a la protecció de les persones que informin sobre infraccions del dret de la Unió, es podia llegir el següent:

S'entén per represàlia qualssevol actes o omissions que estiguin prohibits per la llei, o que, de manera directa o indirecta, representin un tracte desfavorable que situï les persones que les pateixen en desavantatge particular respecte a una altra en el context laboral o professional, només per la seva condició d'informants, o per haver fet una revelació pública, i sempre que tals actes o omissions es produeixin mentre duri el procediment d'investigació o en els dos anys següents a la finalització d'aquest o de la data en què va tenir lloc la revelació pública. Se n'exceptua el supòsit en què aquesta acció o omissió pugui justificar-se objectivament en atenció a una finalitat legítima i que els mitjans per aconseguir aquesta finalitat siguin necessaris i adequats.

---

84. Aquesta limitació temporal ha estat qualificada com un dels punts més criticats de la llei: «Este aspecto, la limitación del tiempo de protección a las víctimas de dos años, ha sido una de las mayores críticas a la Ley», tot indicant que «las personas que denuncian corrupción reciben represalias durante años» (Subirana de la Cruz, i López Donaire, «Compliance público», 167).

85. No obstant això, generalment no s'estableix aquesta limitació temporal de les possibles represàlies. Així, no apareix aquest límit en la directiva de 2019 ni es troba en lleis autonòmiques d'agències anticorrupció amb competència per protegir denunciants.

Com es pot apreciar, el text original de l'avantprojecte limitava el concepte de represàlia a aquelles pràctiques que temporalment succeeixen «mentre duri el procediment d'investigació o en els dos anys següents a la finalització d'aquest o de la data en què va tenir lloc la revelació pública». No obstant això, l'apartat 4 del mateix article permetia, encara que amb un error en el termini (en lloc de dos anys es parla d'un any), ampliar excepcionalment la protecció.<sup>86</sup>

Doncs bé, aquesta versió de l'avantprojecte va ser sotmesa a dictamen del Consell d'Estat, i aquest òrgan consultiu, en el Dictamen 1361/2022, de 8 de setembre de 2022, va assenyalar que la directiva no estableix cap limitació temporal per a la protecció contra represàlies, per la qual cosa aquesta limitació temporal hauria de suprimir-se, i apunta que la justificació donada en l'expedient és pressupostària. Respecte d'això indica el següent:

Existen, sin embargo, otras diferencias que sí son objetables. La primera radica en el hecho de que el artículo 36, apartado 2, del anteproyecto introduce un límite temporal para la protección frente a las represalias que no está en modo alguno previsto en la Directiva, al disponer la condición de que «tales actos u omisiones se produzcan mientras dure el procedimiento de investigación o en los dos años siguientes a la finalización del mismo o de la fecha en que tuvo lugar la revelación pública». Consta en el expediente que esta limitación temporal es una opción de política legislativa motivada por motivos presupuestarios, pues «no se puede establecer un sistema indemnizatorio o de ayudas con carácter indefinido». No es esta, sin embargo, un motivo que permita justificar válidamente la separación del texto de la Directiva en este punto, pues la norma europea protege, en principio, frente a todo tipo de represalias que reúnan los tres requisitos del artículo 5.11), con independencia de si tienen lugar antes, durante o con posterioridad (incluso años después) al procedimiento de investigación. Debe eliminarse, por tanto, el referido inciso del artículo 36, apartado 2.

Esta observación tiene carácter esencial, a efectos de lo previsto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

---

86. Indicava el següent: «La persona que vegi lesionats els seus drets per causa de la seva comunicació o revelació una vegada transcorregut el termini d'un any a què es refereix aquest article, pot sol·licitar la protecció de l'autoritat competent, que, excepcionalment i de forma justificada, pot estendre el període de protecció, amb l'audiència prèvia de les persones o òrgans que puguin veure's afectats.»

Cabe recordar, no obstante, que la percepción de las medidas de apoyo financiero y psicológico previstas en el artículo 37, apartado 1, letra c), del anteproyecto, sí podría eventualmente limitarse en el tiempo, dado que su articulación es puramente facultativa para los Estados miembros, de acuerdo con el artículo 20, apartado 2, de la Directiva 2019/1937.

Doncs bé, acollint aquesta proposta de supressió amb caràcter essencial, tal com es pot llegir en la *Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu del Projecte de Llei reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció*, de setembre de 2022,<sup>87</sup> el Govern elimina l'incís amb la referència temporal de l'article 36.2, però, com que el Consell d'Estat no s'havia pronunciat específicament sobre aquesta mateixa limitació temporal en l'apartat 4 del mateix article, en la versió final del projecte i, després, en la llei finalment aprovada es manté la clàusula que permet ampliar excepcionalment la protecció més enllà dels dos anys, per la qual, *a sensu contrario*, s'ha d'entendre que continua aplicant-se la clàusula que s'havia de suprimir, ja que, ordinàriament, i si l'autoritat de protecció no accepta expressament l'extensió temporal, una vegada passats dos anys ja no hi haurà dret a protecció.

A partir d'aquests antecedents, a més, és possible donar una interpretació de l'abast que ha de tenir el vigent article 36.4 de la Llei 2/2023, ja que en la versió inicial de l'avantprojecte hi havia una referència temporal prèvia en l'apartat segon que ajudava a comprendre quan començava i quan acabava aquest còmput de dos anys per aplicar la protecció,<sup>88</sup> perquè es desprenia que hi havia protecció contra represàlies durant la investigació i durant els dos anys posteriors a la finalització d'aquesta. No obstant això, en suprimir-se aquest incís de l'apartat 2, però mantenint l'apartat 4, ha subsistit el termini limitatiu de dos anys i s'ha creat una ambigüïtat temporal que cal intentar resoldre. No es desprèn del preàmbul de la llei una interpretació clara, ja que sembla clar que són represàlies les que s'adopten en els dos anys següents a la finalització de les investigacions, però no es pot assegurar si també ho són les que tinguin lloc durant les investigacions: «Per això, la primera mesura és la declaració contundent de prohibir i declarar nul·les les conductes que es puguin qualificar de represàlies i s'adoptin dins dels dos anys següents a ultimar les investigacions.»

---

87. Vegeu la pàgina 315.

88. Sobre aquest tema, vegeu: Pérez Monguió, «La protecció del informante como piedra angular del sistema del whistleblower», 269-273.

En aquest punt, i en tant que la directiva no estableix cap límit temporal, possiblement la interpretació conforme a la directiva permetria aplicar aquesta clàusula interpretant que es refereix al màxim de temps possible, això és, que a l'efecte de la Llei 2/2023 es considera represàlia també si succeeix durant la investigació i a partir del moment de la presentació de la denúncia, i fins a dos anys des que finalitzi la investigació; encara que sembla, d'altra banda, difícil d'entendre que pugui ser objecte d'interpretació conforme a la directiva un precepte amb un contingut que, com ja va posar de manifest el Consell d'Estat, s'oposa a la directiva. Escau, doncs, dissenyar la normativa autonòmica de transposició amb aquesta orientació al ple compliment de la directiva, superant aquesta limitació marcada per la Llei estatal 2/2023.

## II

# Els canals per a la comunicació segura de l'incompliment normatiu

En aquest capítol es presentaran les formes en què la legislació de protecció de persones informants permet formular les denúncies o comunicacions d'informació sobre infraccions. Per fer-ho, es farà referència als canals per informar, indicant-ne els requisits i altres aspectes clau. També es farà esment de les autoritats especialitzades que s'encarreguen de la supervisió del sistema, aplicant mesures de suport i protecció i sancionant els incompliments de la Llei 2/2023. S'hi inclou, també, una referència a les funcions pròpies de la Llei 2/2023 que exercien organismes especialitzats antifrau preexistents, amb anterioritat a l'aprovació de la transposició de la Directiva 2019/1937.

Començaré, en primer lloc, per referir-me als canals d'informació en els termes de la Llei 2/2023, que, sovint, han adquirit altres denominacions, donat el seu origen i base sovint també diversos, com ara bústies d'alertes, bústies de denúncies, canals d'alertes, o canals ètics, entre d'altres.

### **1. Els canals o vies per denunciar en la Directiva 2019/1937 i la Llei 2/2023**

En l'esmentada Directiva 2019/1937 i la llei espanyola de transposició s'han previst tres mecanismes per a la denúncia d'infraccions. Així, l'article 6.1.b de la Directiva 2019/1937 assenyalava l'existència de tres vies ordinàries per comunicar infraccions que generen dret a la corresponent protecció, en cas que calgui: el canal intern (art. 7), el canal extern (art. 10) i la revelació pública (art. 15). No obstant això, no es pot accedir indistintament a qualsevol d'aquestes vies, ja que el que determina la Directiva 2019/1937 és que es pot optar sense condicionants entre els canals intern i extern, però només seria possible accedir vàlidament a la revelació pública sota determinades circumstàncies o condicions: si s'han emprat abans, de manera inefectiva, els canals intern i/o extern, o bé si, sense haver-los emprat prèviament, la persona denunciant considera que la infracció pot constituir un perill imminent o manifest per a

l'interès públic o que la denúncia externa pot desencadenar represàlies o pot ser tractada ineffectivament, per exemple, i donar lloc a la destrucció de proves.

Aquesta denúncia, a fi de poder ser presentada externament o internament, requereix que existeixi un mitjà per canalitzar-la i donar-li tràmit, duent a terme, si escau, les actuacions d'investigació i correcció que corresponguin. Aquest canal intern per a les denúncies té la denominació de *canal de denúncia interna* (art. 7 de la Directiva 2019/1937) o *canal intern d'informació* (art. 7 de la Llei 2/2023), si bé s'ha de tenir en compte que, en la normativa estatal, el canal intern s'agrupa juntament amb altres elements (també previstos en la directiva) sota la denominació de *sistema intern d'informació* (art. 5 de la Llei 2/2023). El canal extern, en aquest cas, manté la denominació de *canal extern* tant en la Directiva 2019/1937 (art. 10) com en la Llei 2/2023 (art. 16).

El canal intern, regulat en l'art. 7 de la Llei 2/2023, és l'eina que permet efectuar la comunicació d'informació sobre infraccions i s'integra dins del denominat *sistema intern d'informació* (art. 7.1 de la Llei 2/2023). D'acord amb el preàmbul de la Llei 2/2023, el canal pot entendre's com la «bústia o via per a la recepció de la informació».

El sistema intern, al qual es dedica el títol II de la llei, seria la infraestructura organitzativa i procedimental en la qual s'integren un o més canals interns (art. 5.2.d de la Llei 2/2023). A més dels esmentats canals, un sistema intern haurà de comptar amb un responsable del sistema (art. 5.2.g i 8 de la Llei 2/2023), un procediment de gestió de les informacions rebudes (art. 5.2.i i 9 de la Llei 2/2023) i una política o estratègia específica (art. 5.2.h de la Llei 2/2023).

El sistema extern, al seu torn, el regula el títol III de la Llei 2/2023, i és el canal gestionat en l'àmbit estatal per l'AIPI i en l'àmbit autonòmic per l'autoritat que s'estableixi en cada cas com a competent (art. 16). Com a particularitat, convé destacar que aquestes mateixes autoritats gestores dels canals externs seran les autoritats de protecció (art. 41) i les competents per aplicar el règim sancionador que preveu la llei (art. 61).

La Llei 2/2023 segueix la mateixa estructura i configura l'accés lliure per al canal extern, no condicionat a la comunicació prèvia a través d'un sistema intern (art. 16.1), però condiona la protecció del denunciant que opta per la revelació pública al fet que s'hagi efectuat prèviament la comunicació dels fets a través de canals interns o externs, sense que s'hagin adoptat mesures apropiades en els terminis previstos, o que, si escau, no s'hagi fet aquesta prèvia comunicació perquè es tenen motius raonables per pensar que hi ha un perill imminent o manifest per a l'interès públic o hi ha un risc de danys irreversibles, o que per les circumstàncies del cas

es consideri que hi ha risc de represàlies o ineffectivitat en el tractament de la informació a través del canal extern (art. 28).

Aquesta solució és una via intermèdia entre altres models o opcions que es van debatre durant el procés d'elaboració de la directiva.<sup>89</sup> En particular, les altres opcions possibles eren acceptar la igualtat de condicions d'accés a qualsevol de les tres vies de denúncia i establir un ordre o prelación entre les vies que hagi de seguir-se necessàriament. En aquest segon supòsit, l'ordre seria: formular primer una denúncia interna; únicament en cas de no ser atesa internament, presentar una denúncia externa; únicament en cas de no ser atesa externament, possibilitat de revelar públicament la informació.

L'opció adoptada en la directiva s'alinea també, si més no parcialment, amb allò que es desprèn de la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH),<sup>90</sup> en el sentit de no imposar-se necessàriament la denúncia prèvia interna com a requisit per poder denunciar externament o revelar els fets presumptament irregulars. Si bé és possible identificar pronunciaments que apunten a la necessitat de recórrer primer a la denúncia interna, com, per exemple, la Sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans (STEDH) de 21 de juny de 2016, assumpte Soares contra Portugal,<sup>91</sup> la línia jurisprudencial central i més seguida ha estat la fixada per la STEDH de 12 de febrer de 2008, assumpte Guja contra Moldàvia. La interpretació donada en aquesta sentència, seguida en diversos pronunciaments posteriors,<sup>92</sup> incloent-hi la recent STEDH de 14 de febrer de 2023, assumpte Halet contra Luxemburg (cas LuxLeaks), empara, en l'article 10 del Conveni Europeu de Drets Humans (CEDH) (dret a la llibertat d'ex-

---

89. Van Waeyenberge, i Davies, «The Whistleblower Protection Directive (2019/1937)», 240; i Abazi, «The European Union Whistleblower Directive», 649-650.

90. Sobre la jurisprudència del TEDH en relació amb la protecció de denunciants, vegeu: Viguri, *La protección de los denunciantes en el contexto europeo*, 73-84.

91. Indica el TEDH que, en aquest cas, en saltar-se la denúncia interna, es va negar als superiors de l'organització la possibilitat de constatar que efectivament s'estava cometent una irregularitat: «[...] he did not disclose the allegations to a superior. By not doing so, the applicant did not comply with the chain of command and denied his hierarchical superior the opportunity to investigate the veracity of the allegations» (§ 48).

92. En síntesi, Colneric indica que «the ECtHR's leading decision for whistle-blower cases is Guja. In this decision, the Court did not hold that, as a rule, internal whistle-blowing must precede whistle-blowing to competent authorities and bodies. Both paths are mentioned without establishing a reporting priority. Only whistle-blowing to the public must be a last resort, because of the employee's duty of loyalty and discretion» (Colneric, «Does the Case Law of the European Court of Human Rights Show That the Convention States of the European Convention on Human Rights Must Prescribe Priority of Internal Whistle-Blowing as a Rule?», 238).

pressió), la possibilitat de recórrer a canals externs o a la revelació pública sense haver presentat primer la denúncia mitjançant un sistema intern.

Malgrat aquesta triple via i l'opció oberta ja d'inici d'optar indistintament per un canal intern o un extern, la directiva parteix d'una preferència pel canal de denúncia interna, que es concreta en el mandat de l'article 7.2 per als estats de promoure la comunicació a través de canals de denúncia interna abans que la denúncia a través de canals de denúncia externa.<sup>93</sup> En el considerant 33 es pot trobar l'explicació o justificació d'aquesta preferència en afirmar que aquesta és la preferència que generalment tenen els denunciants i que és també la fórmula més eficient per a la ràpida correcció d'incompliments.<sup>94</sup>

## 2. Els canals d'informació: concepte, tipus i preferència

Atenent el que disposa la normativa de referència, com la Directiva 2019/1937 i la seva llei de transposició a Espanya, alineada, d'altra banda, amb bona part de la producció acadèmica en aquest punt,<sup>95</sup> es pot afirmar que hi ha dos tipus de canals: els interns i els externs. Els interns són els que estan destinats o van dirigits al propi personal d'una organització perquè comunicui els incompliments que s'estiguin cometent en aquesta mateixa organització per part dels seus membres. Els interns, per tant, requereixen que el subjecte denunciador pertanyi a la mateixa organització denunciada i titular de la bústia. Generalment, la principal funció d'aquesta mena de canals és poder corregir possibles infraccions abans que puguin ser objecte d'investigacions externes i eventuais sancions.<sup>96</sup>

93. Preferència declarada també en l'article 4.1 de la Llei 2/2023, encara que, sorprenentment, la preferència es queda en una mera declaració, sense haver previst cap mecanisme de seguiment o avaluació de l'efectivitat dels sistemes interns.

94. «En general, els denunciants se senten més còmodes denunciant per canals interns, tret que tinguin motius per denunciar per canals externs. Estudis empírics demostren que la majoria dels denunciants tendeixen a denunciar per canals interns, dins de l'organització en la qual treballen. La denúncia interna és també la millor manera de recaptar informació de les persones que poden contribuir a resoldre amb promptitud i efectivitat els riscos per a l'interès públic. Al mateix temps, el denunciador ha de poder triar el canal de denúncia més adequat en funció de les circumstàncies particulars del cas.»

95. Entre molts altres, Dworkin, i Baucus, «Internal vs. External whistleblowers»; Culiberg, i Mihelič, «The Evolution of Whistleblowing Studies»; i Nuswantara, «Reframing whistleblowing intention».

96. Anvari, et al., «The social psychology of whistleblowing», 43.

Els externs, en canvi, estan dissenyats per rebre les denúncies o comunicacions de subjectes que no pertanyen a l'organització gestora del canal. Aquests canals externs poden estar especialitzats en infraccions sobre una matèria concreta o un sector específic,<sup>97</sup> o bé poden tenir un caràcter general i estar oberts a rebre comunicacions sobre infraccions en qualsevol àmbit, com, per exemple, seria el cas dels canals externs que configura la Directiva 2019/1937 i que regula també en l'àmbit intern la Llei 2/2023.

Aquests canals, així mateix, no són excloents, perquè una mateixa organització podria gestionar un canal intern (o més d'un) i també un d'extern.<sup>98</sup>

La denúncia o comunicació de fets constitutius d'infracció, sigui interna o externa, a fi de poder ser presentada, requereix que existeixi un mitjà per canalitzar-la i donar-li tràmit, duent a terme, si escau, les actuacions d'investigació i correcció que corresponguin. El canal per presentar les denúncies internament té la denominació de *canal de denúncia interna* (art. 7 de la Directiva 2019/1937) o *canal intern d'informació* (art. 7 de la Llei 2/2023), si bé s'ha de tenir en compte que, en la normativa estatal, com he apuntat abans, el canal intern s'agrupa juntament amb altres elements (també previstos en la directiva) sota la denominació de *sistema intern d'informació* (art. 5). En particular, el canal intern, regulat en l'article 7 de la Llei 2/2023, és l'eina que permet fer la comunicació d'informació sobre infraccions.<sup>99</sup>

Al seu torn, el sistema intern, al qual es dedica el títol II de la Llei 2/2023, seria la infraestructura organitzativa i procedimental en la qual s'integren un o més canals interns (art. 5.2.d). A més dels esmentats canals, un sistema intern haurà de comptar amb un responsable del sistema (art. 5.2.g i 8), un procediment de gestió de les informacions rebudes (art. 5.2.i i 9) i una política o estratègia específica (art. 5.2.h).

---

97. Així, per exemple, la Inspecció de Treball i Seguretat Social, que disposa d'una bústia de denúncies, únicament investiga infraccions comunicades per persones externes a la seva pròpia organització que es refereixin a incompliments de l'ordenament laboral (vegeu els articles 1.2 i 12 de la Llei 23/2015, de 21 de juliol, ordenadora del Sistema d'Inspecció de Treball i Seguretat Social). Un altre exemple possible són les agències i les oficines anticorrupció de diverses comunitats autònomes, que amb el seu canal extern (obert a qualsevol persona) únicament investiguen aquelles denúncies versemblants que tractin sobre possibles situacions de frau o corrupció.

98. Vegeu l'article 13.3 de la Llei 2/2023.

99. D'acord amb el preàmbul de la Llei 2/2023, el canal pot ser entès com la «bústia o via per a la recepció de la informació».

D'altra banda, el canal extern es denomina únicament *canal*, ja que no apareix en la llei la denominació *sistema extern*, encara que es regulen també aspectes de procediment i organitzatius. En particular, el canal extern el regulen els articles 16 a 24 i la seva titularitat i gestió s'atribueix a l'AIPi, en l'àmbit estatal, i, si escau, en l'àmbit autonòmic, a les autoritats o òrgans autonòmics que designin les comunitats autònomes (art. 16).

Convé apuntar que la terminologia no seria particularment consistent en la Llei 2/2023 en aquest punt, ja que el canal intern pròpiament dit el regula l'article 7; de fet, així es titula l'article: «Canal intern d'informació». No obstant això, respecte del canal extern, el contingut equivalent a aquest article 7 és l'article 17, que, en aquest cas, es titula «Recepció d'informacions».

Els aspectes reguladors principals dels canals (intern i extern) que configura la Llei 2/2023 es troben en els articles 7 (intern) i, de manera equivalent, 17 (extern) de la llei, dels quals procedeix a apuntar sumàriament i de manera conjunta els elements comuns.

El canal és el mitjà que permet la presentació de denúncies, les quals han de poder-se presentar de forma identificada o anònima. Així mateix, la denúncia s'ha de poder presentar per escrit o verbalment. Les escrites han de poder presentar-se a través del correu postal o a través de mitjans electrònics habilitats a aquest efecte. Les verbals, al seu torn, s'han de poder presentar per via telefònica, per missatgeria de veu o mitjançant una reunió presencial, que s'ha de celebrar en el termini màxim de set dies. Les comunicacions verbals s'han de registrar mitjançant un enregistrament o la transcripció completa i exacta. A més, específicament per al canal intern, s'indica que aquest ha d'informar de manera clara i accessible sobre els canals externs els qui formulin la comunicació a través del canal intern.

És oportú posar en relleu que caldrà comptar amb múltiples mitjans tècnics per donar el correcte compliment a aquests requisits dels canals, de tal manera que es disposi d'espais segurs per a la reunió, sistemes de missatgeria i telefònics, adreça o bústia física per a l'enviament postal, i una eina tecnològica que permeti assegurar el veritable anonimat del denunciant si opta per ocultar d'aquesta manera la seva identitat. En aquest últim front existeixen ja eines consolidades internacionalment que agències i oficines antifrau de tot el món empren, com la que ofereix de manera gratuïta i en accés obert GlobalLeaks,<sup>100</sup> que en el nostre entorn més immediat

---

100. És una eina adaptada a la directiva, al Reglament general de protecció de dades i a la corresponent normativa ISO: <https://www.globaleaks.org>.

ja estan emprant organismes com les agències antifrau autonòmiques de Catalunya i la Comunitat Valenciana o ajuntaments com el de Barcelona.<sup>101</sup>

Com ja s'ha dit en l'apartat anterior, la Directiva 2019/1937, segons assenyala l'article 6.1.b, preveu que hi ha tres vies ordinàries per comunicar infraccions que generen dret a la corresponent protecció, en cas que calgui: el canal intern (art. 7 de la Directiva 2019/1937), el canal extern (art. 10 de la Directiva 2019/1937) i la revelació pública (art. 15 de la Directiva 2019/1937). El disseny que preveu aquesta norma d'harmonització és que els canals intern i extern poden ser emprats indistintament i sense condicionants, mentre que, no obstant això, només es podria accedir a la tercera via de denúncia prevista, la revelació pública, en casos excepcionals en què es tingui la convicció de la ineffectivitat dels altres canals,<sup>102</sup> o bé que aquesta hagi quedat palesa en haver-hi recorregut, en els termes que assenyala l'article 15.

Dit això, la directiva parteix d'una preferència pel canal de denúncia interna, que es concreta en el mandat de l'article 7.2, d'acord amb el qual «els estats membres han de promoure la comunicació a través de canals de denúncia interna abans que la comunicació a través de canals de denúncia externa, sempre que es pugui tractar la infracció internament de manera efectiva i sempre que el denunciant consideri que no hi ha risc de represàlies». En el considerant 33 es pot trobar l'explicació o justificació d'aquesta preferència en afirmar que, «en general, els denunciants se senten més còmodes denunciant per canals interns, tret que tinguin motius per denunciar per canals externs. Estudis empírics demostren que la majoria dels denunciants tendeixen a denunciar per canals interns, dins de l'organització en la qual treballen. La denúncia interna és també la millor manera de recaptar informació de les persones que poden contribuir a resoldre amb promptitud i efectivitat els riscos per a l'interès públic. Al mateix temps, el denunciant ha de poder triar el canal de denúncia més adequat en funció de les circumstàncies particulars del cas».

---

101. Òbviament, encara que l'eina sigui gratuïta, requereix personal tècnic informàtic perquè la instal·li en l'organització i la integri en l'entorn digital de l'administració que correspongui, encara que, com que és una necessitat puntual, en aquests casos n'hi pot haver prou amb el suport tècnic puntual que puguin prestar-li altres administracions, a més de l'opció de compartir mitjans de l'article 14 de la Llei 2/2023.

102. No escau ara entrar detalladament sobre la valoració d'aquesta preferència, però és evident que els canals intern i extern podran ser més respectuosos amb els drets de les persones afectades per la denúncia, d'acord amb les garanties que en aquest sentit estableix la seva regulació i en contraposició a la pròpia naturalesa de la revelació pública, que podria fer-se sense investigació prèvia i sense protecció de la identitat de la persona afectada.

Seguint aquest mateix esquema de la directiva, la Llei 2/2023 preveu també dos canals per a la denúncia: l'intern (art. 5 de la Llei 2/2023) i l'extern (art. 16 de la Llei 2/2023), i l'opció, excepcional, de la revelació pública (art. 27 de la Llei 2/2023). Aquests canals, en cas d'haver-se establert abans de l'aprovació de la Llei 2/2023, podran seguir-se emprant si compleixen els requisits de la Llei 2/2023 o si, en cas d'incomplir-los, s'adapten, d'acord amb la seva disposició transitòria primera. Això és rellevant, ja que en l'àmbit privat s'han anat estenent els programes de *compliance*, generalment amb bústies de denúncies. També, en l'àmbit públic, es van començar a estendre per l'impuls marcat per l'Ordre HFP/1030/2021, en relació amb requisits per lluitar contra el frau i la corrupció en l'ús de fons europeus Next Generation.

L'article 4.1 estableix que el sistema intern d'informació és el canal preferent per informar sobre infraccions, sempre que es puguin tractar de manera efectiva i no es consideri que pugui haver-hi risc de represàlies.

No obstant això, es tracta d'una preferència que és un mer enunciat no acompanyat de mesures jurídiques per donar-li compliment o realització, per la qual cosa s'ha de prendre com una mera valoració o recomanació del legislador, ja que no hi ha mecanismes per promoure la qualitat o l'efectivitat dels canals interns, ni la denúncia a través del canal extern queda condicionada, en cap moment, a l'acreditació del risc de represàlia o d'inefectivitat del tractament intern, ni tan sols s'exigeix la mera al·legació de tals riscos.

En aquesta línia, l'article 16.1 de la Llei 2/2023 afirma que es pot plantejar la comunicació a través del canal extern «ja sigui directament o prèvia comunicació a través del canal intern corresponent», i l'absència d'indicació del risc de represàlia o la falta d'acreditació de la falta d'efectivitat del tractament intern no es consideren en les causes d'inadmissió de les denúncies rebudes que preveu l'article 18.2.a de la Llei 2/2023. No s'impedeix que es presenti, de fet, la mateixa denúncia per les dues vies paral·lelament,<sup>103</sup> si bé alguns mecanismes de la llei apunten a les interaccions entre els dos canals, com ara l'article 13.4.

En síntesi, i amb bon criteri, la legislació estatal segueix el que disposa la directiva de 2019 i crea el dret (incondicionat) a denunciar tant internament com externament, i aquest és un dret que la llei busca garantir amb la creació de dues vies per a la denúncia, l'ús de les quals pot ser

---

103. Fortuny, et al. «Compliance», 54.

alternatiu o acumulatiu, a elecció de la persona denunciant. Sorpren, no obstant això, que sembli ignorar-se el mandat de l'article 7.2 de la Directiva 2019/1937 de promoure «la comunicació a través de canals de denúncia interna abans que la comunicació a través de canals de denúncia externa», ja que, més enllà de les declaracions indicades, tampoc no es construeix cap mecanisme en aquesta direcció. Sembla, doncs, un espai idoni per ser cobert amb normativa autonòmica de desplegament de la Llei 2/2023 i de transposició adequada de la Directiva 2019/1937 en el territori autonòmic corresponent.

### **3. Els fets comunicables i la forma de comunicació d'informació a través dels canals. El tractament de dades personals**

Els fets que es poden comunicar a través dels canals intern i extern es preveuen en l'article 2 de la Llei 2/2023. En particular, es tracta d'infraccions del dret de la Unió Europea i d'infraccions de dret intern que siguin penals o infraccions administratives molt greus o greus. Si es tracta d'altres infraccions (administratives lleus) o de pràctiques no constitutives d'infracció, aquesta denúncia no generarà dret a protecció i, a més, serà inadmesa pel canal extern. En efecte, així es desprèn de l'article 18.2.a.2 de la Llei 2/2023 quant a la inadmissió. I aquesta disposició, a més, s'ha de relacionar amb l'article 35.2.a, referent a les condicions de protecció, en el qual s'indica que queda expressament exclosa de protecció la persona que hagi comunicat una infracció quan la seva comunicació o denúncia hagi estat inadmesa pel canal intern o per l'extern per alguna de les causes de l'article 18.2.a de la Llei 2/2023. Aquesta clàusula, òbviament, genera un problema per als potencials denunciants,<sup>104</sup> que poden arribar a denunciar amb l'expectativa que, arribat el cas, si de la denúncia es generen problemes per a ells, podran accedir a mesures de protecció, quan l'accés a aquestes mesures, com es pot veure, en últim terme dependrà de la classificació de la infracció que facin els gestors dels canals, emprant uns coneixements jurídics que molt possiblement no seran comuns entre la major part de potencials denunciants. Es detecta aquí, doncs, un greu problema de la Llei 2/2023,

---

104. Resultat que ha estat criticat per Cerrillo, «Canal externo de información», 168.

sobre el qual insistiré al llarg de l'obra, ja que cal proposar línies de correcció d'aquests espais de desprotecció.<sup>105</sup>

Un resultat semblant es pot donar si atenem l'especificitat de l'àmbit material que es preveu per als sistemes interns. Tal com s'ha avançat, els fets comunicables a través del canal intern no queden sempre delimitats estrictament per l'àmbit material d'aplicació de la llei, sinó que és possible la seva ampliació material per l'aplicació de l'article 7.4 de la Llei 2/2023, cosa que permetria l'acceptació pel canal intern de comunicacions de fets constitutius d'una infracció administrativa lleu, o fins i tot meres males pràctiques no constitutives d'una infracció, però contràries a l'ètica pública i, si escau, al codi ètic de l'organització i que podrien tenir un clar interès o rellevància públics.<sup>106</sup> Malauradament, he de tornar a indicar aquí que s'obre un espai de desprotecció, perquè, de manera preocupant, l'article 7.4 assenyala que únicament genera dret a protecció la comunicació de les infraccions normatives que preveu l'article 2 de la llei (en consonància amb l'article 35.2.d de la Llei 2/2023), per la qual cosa el canal podria acceptar més comunicacions de les que estrictament preveu materialment l'article 2, però aquells alertadors no podran ser protegits pels mecanismes de protecció de la Llei 2/2023.

Respecte de la forma de comunicació de l'alerta, aquestes s'han de formalitzar amb la presentació a través d'un canal intern (art. 7 de la Llei 2/2023) o extern (art. 17 de la Llei 2/2023), tot tenint present que, a qui presenti comunicació interna, se l'informarà de manera clara i accessible sobre els canals externs.

Així, en primer lloc, la comunicació s'ha de fer a través del canal intern (o algun dels canals, en cas d'haver-hi més d'un; article 5.2.d de la Llei 2/2023) de l'organització o a través del canal extern que correspongui (art.

---

105. S'hi pronuncia amb contundència també Velasco: «[...] será difícil que el denunciante conozca de este extremo, que, en consecuencia, va más dirigido al investigador/gestor del canal que sí debe conocerlo y aplicarlo. [...] si uno de los objetivos de la norma es potenciar que se denuncien infracciones [...] no se entiende por qué quedan excluidas de protección. Máxime cuando la directiva (art. 6.1 DW) no contempla la inadmisión de denuncias como causa para dejar sin protección al denunciante, como no puede ser de otra forma, ya que, caso contrario, se estaría dejando en manos de la corporación/entidad el derecho de protección del trabajador/profesional que acude al canal interno para comunicar una irregularidad. Como ya hemos señalado, nuevamente la L 2/23 confunde lo que debe o no investigarse, con otorgar o denegar protección a quien lo comunica» (Velasco, *El canal de denuncias*, 37).

106. Sobre la conveniència que aquestes infraccions siguin cobertes per la normativa integral de protecció de persones denunciants, vegeu: Bacigalupo, «La protección de los alertadores desde una perspectiva jurídico-penal», 173.

16). I aquesta comunicació podrà ser escrita o verbal (art. 5.2.c, 7.2 i 17.2 de la Llei 2/2023) i, al seu torn, podrà ser identificada o anònima (art. 7.3 i 17.1 de la Llei 2/2023).

La comunicació per escrit es podrà fer a través de correu postal o a través de qualsevol mitjà electrònic que hagi estat habilitat per a aquesta funció. Al seu torn, la comunicació verbal podrà fer-se per via telefònica, amb un sistema de missatgeria de veu o mitjançant una reunió presencial. Per tant, en vista dels mètodes que s'han de permetre, es pot deduir que tant els canals interns com els externs han de comptar amb una seu física identificada i anunciada a la qual poder enviar un correu postal, un número de telèfon i una solució tecnològica per permetre la presentació d'escrits de manera telemàtica o digital anònimament.

La finalitat del sistema de denúncies, tant intern com extern, és recaptar dades que sustentin les corresponents investigacions per poder reaccionar davant incompliments normatius i protegir les persones informants que han emprat els canals previstos normativament, per la qual cosa el tractament de dades personals per a les finalitats que persegueix la llei està permès, com preveu expressament l'article 30 de la Llei 2/2023. Aquestes dades també poden tenir per objecte el posterior contacte o comunicació amb l'informant, com serien les dades pròpies de localització de l'informant als efectes de notificacions, si bé en aquest cas, amb bon criteri, la llei preveu que no cal que es faciliti específicament el domicili ni un correu electrònic, ja que també és possible identificar un lloc segur al qual s'enviaran les notificacions.

Sobre protecció de dades i sistemes interns,<sup>107</sup> es pot destacar que, per mandat de la Llei 2/2023, en l'article 5.1, l'òrgan d'administració o de govern de l'entitat o organisme tindrà la condició de responsable del tractament de dades personals.<sup>108</sup> Quant al canal extern, es pot indicar com a especialitat que tant en el cas de l'AIPI com en les autoritats autonòmiques, ha de nomenar-se un delegat de protecció de dades (art. 34 de la Llei 2/2023).

Per altra banda, relacionat també amb el tractament de dades personals, es preveu que la persona informant té dret al fet que la seva iden-

---

107. Vegeu: Figuri, «Protección de datos en los sistemas internos de información», 345-355.

108. Aquesta figura, com apunta Fernández, és la que «asume las principales obligaciones en la materia, entre las que destacamos la adopción de las medidas técnicas y organizativas para garantizar la legalidad del tratamiento (art. 24.1 RGPD y art. 28.1 LOPDGDD) un nivel de seguridad adecuado al riesgo (art. 32.1 RGPD)» (Fernández Rodríguez, «Decálogo sobre la nueva normativa de protección de datos», 202).

titat no sigui revelada a terceres persones (art. 33.1 de la Llei 2/2023) i al fet que no es puguin obtenir dades que en permetin la identificació. Únicament podrà ser comunicada a l'autoritat judicial, al Ministeri Fiscal o a l'autoritat administrativa competent en el marc d'una investigació penal, disciplinària o sancionadora. També s'ha de garantir la confidencialitat de les persones afectades per la informació i de tercers que siguin esmentats, no s'han de recopilar dades personals innecessàries per tractar la informació, i s'ha d'impedir l'accés de personal no autoritzat al sistema. En aquest sentit, és rellevant indicar també que l'article 9.2.g de la Llei 2/2023 preveu la confidencialitat per a tot el personal de l'organització si rep de forma errònia una alerta que hauria d'haver-se dirigit al responsable del sistema intern i a través del canal intern. En cas que això succeeixi, el receptor de la comunicació l'ha de remetre immediatament al responsable del sistema, observant en tot moment el deure de guardar la deguda confidencialitat.

Finalment, s'ha de tenir present que la llei estableix, també, una sèrie d'infraccions relacionades amb la confidencialitat i el secret, com poden ser les actuacions tendents a revelar la identitat de l'informant (per exemple, art. 63.1.c de la Llei 2/2023).

Com a última qüestió, convé tenir present qui pot denunciar, és a dir, quin és l'àmbit subjectiu d'aplicació de la norma respecte de les informacions sobre infraccions, cobert per l'article 3 de la Llei 2/2023. Així, els subjectes als quals s'ha de garantir que podran accedir als canals per informar de les possibles comissions d'infraccions conegudes en el seu entorn laboral i professional són els següents:

- Els empleats dels sectors públic i privat, entenent com a tals totes les persones que tinguin la condició d'empleats públics o treballadors per compte d'altri.
- Els autònoms.
- Els accionistes, els partícips i les persones pertanyents a l'òrgan d'administració, direcció o supervisió d'una empresa, incloent-hi els membres no executius, és a dir, la direcció de l'organització. En aquest punt, d'acord amb Fernández Ramos,<sup>109</sup> per analogia, s'ha d'entendre la inclusió també de les persones equivalents del sector públic, com els alts càrrecs.

---

109. Fernández Ramos, «Ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 2/2023 de protección legal de los informantes», 32-33.

- Qualsevol persona que treballi per a contractistes, subcontractistes i proveïdors o sota la seva supervisió i direcció.
- Els voluntaris, els becaris i els treballadors en períodes de formació amb independència que percebin o no una remuneració.
- Els que comuniquen informació sobre infraccions obtinguda en el marc d'una relació laboral o estatutària ja finalitzada.
- Els que comuniquen informació sobre infraccions obtinguda durant el procés de selecció o de negociació precontractual, la relació laboral dels quals encara no hagi començat.

#### **4. Els drets de l'informant i de la persona denunciada (afectada)**

La persona que informa o que vol i pot informar, a través del sistema intern o el canal extern, té reconeguts una sèrie de drets a la Llei 2/2023, que es poden desprendre principalment dels articles 5, 7, 9, 16, 17, 21, 23, 33, 36 i 37, tenint en compte que alguns són propis del sistema intern; uns altres, del canal extern, i la majoria, comuns a tots dos canals.

Per a més claredat, exposo una llista, amb la indicació entre parèntesis de l'article de la Llei 2/2023 que reconeix el dret. Ordeno els drets en una sèrie de moments o àmbits, a títol merament orientatiu i per a més claredat expositiva, ja que s'ha de tenir present que alguns drets que es classifiquen dins una categoria podrien encaixar també en altres i s'ha optat per no duplicar-los. Les categories i els drets associats a aquestes són: abans de denunciar i en el mateix moment de fer-ho; durant el procediment de gestió de la informació o denúncia, i, en cas de represàlies, sigui durant la tramitació o amb posterioritat, un cop concloses les investigacions.

- a) Drets que assisteixen l'informant abans de presentar la denúncia o en el moment mateix de presentar-la:
  - El dret a formular una denúncia a través del sistema intern si l'organització està obligada a disposar-ne d'un (art. 5.2.a).
  - El dret a no formular cap denúncia a través del sistema intern (si n'hi ha) i optar directament pel canal extern d'informació (art. 16).
  - El dret a denunciar identificant-se o anònimament, per escrit o verbalment (art. 7, 17.1 i 21.1 i 21.2).
  - El dret a la confidencialitat en cas d'error en la via de comunicació a través del sistema intern (art. 9.2.g).

- b) Drets que assisteixen l'informant durant el procediment de gestió de la denúncia:
- El dret a justificant de recepció de la comunicació (art. 9.2.c i 17.4).
  - El dret a rebre comunicacions en relació amb les denúncies formulades a través del canal extern, o a renunciar a rebre-les (art. 21.3 i 21.4).
  - El dret a comparèixer davant l'autoritat gestora del canal extern assistit per un advocat i a comparèixer per videoconferència (art. 21.5 i 21.6).
  - El dret a conèixer l'estat de la tramitació de la denúncia formulada a través del canal extern i els resultats de la investigació (art. 21.8).
  - El dret a rebre una comunicació de la remissió de la denúncia a l'AI-PI (art. 23) i de la revelació de les seves dades confidencials (art. 33.3).
  - El dret al fet que la seva identitat no sigui revelada a terceres persones i al fet que no es puguin obtenir dades que en permetin la identificació (art. 33.1 i 33.2).
- c) Drets que assisteixen l'informant en cas de represàlies arran de la denúncia i que poden estendre's més enllà de la finalització del procediment de tramitació de la denúncia:
- El dret a no patir represàlies (art. 36).
  - El dret a gaudir de les mesures de suport de l'article 37.1, lletres *a a c*.
  - Dret a sol·licitar suport financer i psicològic, que ha de valorar l'autoritat estatal de protecció (art. 37.1.d).
  - Dret de qui ha revelat públicament la informació a optar al mateix règim de protecció i suport que els informants a través dels canals interns i externs si es compleixen els requisits de l'article 28.

Els drets del darrer grup, referents a drets de tutela enfront de represàlies, presenten una sèrie de condicionants addicionals, ja que requereixen que hi hagi represàlies, primer. En segon terme, caldrà que l'informant, a banda d'haver seguit qualsevol de les vies de la llei (canals intern o extern, i revelació), ho hagi fet amb la convicció de la veracitat de la informació (art. 35.1 de la Llei 2/2023) i no en quedi exclòs per qualsevol de les quatre causes que estableix l'article 35.2 de la Llei 2/2023. Com a última especialitat, aquests drets (no succeeix així amb els altres drets més propis estrictament de la figura del denunciat) també s'aplicaran a altres subjectes, relacionats amb qui informa, és a dir, que el seu àmbit subjectiu d'aplicació és més ampli, en els termes que preveu l'article 3.4 de la Llei 2/2023, que en permet l'aplicació a les persones físiques que assisteixen l'informant en

el procés,<sup>110</sup> els companys de feina o els familiars, o les persones jurídiques amb les quals treballin o amb les quals tinguin relacions en un context laboral o en les quals tinguin una participació significativa.

Aquests drets els haurà de garantir, internament, el personal encarregat del sistema (el responsable, que més endavant serà analitzat), i, pel que fa a la protecció, es podran prestar internament en els termes que es prevegin en l'organització i, en aquelles mesures que preveu l'article 37, els podran prestar les autoritats estatal i autonòmiques de protecció (art. 41 de la Llei 2/2023). Temporalment, es limita aquesta protecció de manera ordinària a dos anys (art. 36.4 de la Llei 2/2023).<sup>111</sup>

La Llei 2/2023 també inclou, en la seva regulació del sistema de denúncies i la protecció de les persones denunciants o informants, els drets que assisteixen les persones a les quals es refereix la informació comunicada a través del sistema intern o el canal extern.

La persona denunciada i investigada és denominada en la Llei 2/2023 com a «persona afectada per la comunicació» (vegeu l'article 39 de la Llei 2/2023). Els seus drets davant l'autoritat de gestió del canal extern es llisten en l'article 21, encara que no es recullen tots els que poden extreure's de la lectura de la resta de preceptes del canal extern. No obstant això, no hi ha una llista sistematitzada equivalent per al sistema intern. Encara que en alguns casos es tracta de drets comuns en totes dues vies de denúncia, alguns sí que resulten aplicables a una sola via de comunicació, i en aquest cas s'especifica a continuació amb referència al canal que correspongui. Aquest possible catàleg de drets de la persona denunciada en aplicació de la Llei 2/2023 és el següent:

- El dret a ser informat de les accions o omissions que se li atribueixen (art. 9.2.f; i, encara que això seria una de les formes d'interpretació del precepte, també art. 19.2).

---

110. El que pot protegir també els responsables dels sistemes interns enfront de represàlies, si per la seva intervenció en el cas concret es pot entendre que ha assistit l'informant en el procés. Per la meua banda, considero que és així, ja que assistir l'informant en el moment de la denúncia és una tasca necessària per als informants, que de forma natural pot ser que la prestin els responsables i que, en qualsevol cas, s'hauria de garantir per la normativa de desplegament que aquesta assistència existeix i, preferiblement, que l'hagin d'oferir els responsables, com desenvolupo més endavant, al capítol 4. A banda, aquesta implicació necessària d'assistència del responsable, per aplicació de l'article 3.4.a de la Llei 2/2023 ja permetria assegurar la protecció d'un responsable que pugui ser represaliat internament pel fet d'investigar denúncies, cosa que pot ser relativament probable si s'investiguen casos d'incompliments de membres dels òrgans de govern o direcció.

111. Aspecte, de nou, molt criticable perquè no s'ajusta a la directiva, vegeu: Pérez Monguió, «La protecció del informante como piedra angular del sistema del whistleblower», 269-273.

- El dret a la notificació de l'arxivament de l'expedient (art. 20.2.b).
- El dret d'accés a l'expedient en els termes que regula la Llei 2/2023 (art. 19.2 i 19.3, 33.2 i 39).<sup>112</sup>
- El dret a la presumpció d'innocència (art. 9.2.h, 19.3 i 39).<sup>113</sup>
- El dret a l'honor (art. 9.2.h).
- El dret a ser sentit en qualsevol moment (art. 9.2.f i 19.3).
- El dret de defensa (art. 39).
- El dret a formular al·legacions per escrit (art. 19.2).
- Dret a una entrevista (art. 19.3). Per a l'exercici del dret de defensa, aportant proves.
- El dret a la protecció de la seva identitat (art. 24.3 i 39).
- El dret a l'assistència tècnica (art. 19.3).
- Dret al tràmit d'audiència (art. 19.2).

Aquí s'hauria d'afegir, contra tota lògica, que possiblement l'afectat o denunciat té també dret als mecanismes de protecció d'informants que configura la Llei 2/2023, a l'article 37, cosa que fa que el mateix sistema de protecció perdi sentit com a règim per protegir informants. El problema

---

112. Aquest accés no ha de posar en risc la protecció de la identitat de la persona informant ni ha de suposar un risc o perjudici per al correcte desenvolupament de les activitats d'investigació. Sobre aquest doble eix, s'estructuren regles com ara el lliurament d'informació succinta i limitada, i fins i tot tardana «si es considera que la seva aportació amb anterioritat pot facilitar l'ocultació, la destrucció o l'alteració de les proves» (art. 19 de la Llei 2/2023); i, respecte del sistema intern, d'una manera similar, s'afirma que la comunicació dels fets atribuïts a l'afectat queda supeditada al bon fi de la investigació (art. 9.2.f de la Llei 2/2023). S'ha advertit aquí una possible restricció del dret de defensa de la persona denunciada, vegeu: Vega, «La protección del denunciante», 159.

113. Coincideixo amb Gosálbez que en general a la Llei 2/2023 plana una dualitat difícilment reconciliable respecte de la naturalesa de les investigacions, que es revelen especialment respecte d'aquest dret. Així, l'autor ha indicat que la presumpció d'innocència reconeguda a l'afectat per l'alerta, «como es sabido, es un derecho público subjetivo de rango constitucional y fundamental consagrado en el artículo 24.2 de nuestra Carta Magna frente al ejercicio de la potestad punitiva del Estado (penal o administrativa sancionadora). Y es sorprendente su tipificación en esta Ley protectora del informante, y máxime en el ámbito del procedimiento de gestión de las informaciones internas, porque este procedimiento de la entidad gestora —del sector público (artículo 13) o del sector privado (artículo 10), recuérdese— afectada por los hechos objeto de la información presentada es un procedimiento de investigación o de “información previa” (Aymerich, «La implantación de los sistemas internos de información», 212), no de carácter punitivo o sancionador que es donde tiene pleno sentido el reconocimiento de este derecho constitucional al apreciarse en los procedimientos de naturaleza punitiva una indiciaria calificación jurídica sancionadora por la comisión de los hechos denunciados» (Gosálbez, «El procedimiento de gestión de informaciones internas», 266-267). Respecte de la jurisprudència sobre presumpció d'innocència, posada en el context dels canals, vegeu: García-Panasco, «La nueva Ley de protección del informante y su repercusión en el ámbito penal», 149-152.

l'origina l'article 39, en el qual s'indica que «les persones afectades per la comunicació tenen dret a [...], així com a la mateixa protecció establerta per als informants, de manera que se'n preserva la identitat i es garanteix la confidencialitat dels fets i dades del procediment», cosa que pot portar a pensar que se li reconeixen els mateixos drets de protecció del denunciant, incloent-hi les mesures de suport i contra represàlies, la qual cosa no sembla molt lògica quan es tracta de mesures per fomentar la denúncia preservant la integritat de la persona denunciant.<sup>114</sup> La directiva regula aquesta qüestió a l'article 22, en el qual s'assenyala que la identitat de les persones afectades s'ha de protegir «mentre qualsevol investigació desencadenada per la denúncia o la revelació pública estigui en curs», i que, en aquest sentit, les normes «referents a la protecció de la identitat dels denunciants s'han d'aplicar també a la protecció de la identitat de les persones afectades».

Així, recorrent a l'article original objecte de transposició per l'article 39 de la Llei 2/2023, es pot establir que, quan s'indica que s'aplica a l'afectat per la denúncia «la mateixa protecció establerta per als informants», únicament es referiria al fet que ha de tenir una protecció de la seva identitat equivalent a la que s'estableix per a les persones informants. Seguint aquesta interpretació, solament serien aplicables a l'afectat els drets de protecció de la identitat de l'informant i no els altres. No sembla, no obstant això, del tot exacta aquesta interpretació, ja que, encara que podria ser la més ajustada al text original que s'estava transposant, la veritat és que en la regulació de les mesures de suport de l'article 37 s'estableix la informació i l'assessorament sobre els drets de la persona afectada, la qual cosa serà possiblement poc rellevant, per no dir gens, per a la persona informant, però de gran interès per a la persona denunciada o afectada. En el cas de l'article 39, no sembla tampoc que pugui utilitzar-se com a paràmetre interpretatiu l'article equivalent de la directiva, ja que no podria aplicar-se la tècnica de la interpretació conforme, ja que per a les persones denunciades la llei estatal pot tenir una interpretació molt més favorable si s'interpreta sense emprar el text de la directiva com a criteri d'interpretació.<sup>115</sup>

---

114. S'ha dit que aquesta previsió no té gaire sentit: Garrido, «Medidas de protección de las personas que informen sobre infracciones normativas», 172. En la mateixa línia, Del Rey ha indicat que «a pesar de esa genérica indicación del art. 39 de que la persona afectada tendrá “la misma protección establecida para el informante”, se requiere matizarla» (Del Rey, «Sobre el concepto y los derechos de la persona “afectada” por comunicaciones sobre infracciones en la Ley 2/2023, reguladora de la protección de la persona informante», 73).

115. Recordem que no es pot fer una interpretació conforme a la directiva que impliqui restringir drets reconeguts en un ordenament intern d'un estat membre de la Unió Euro-

Finalment, s'ha de precisar que la realització d'actuacions d'investigació d'una informació rebuda pel canal intern o extern no constitueix un procediment administratiu sancionador, per la qual cosa, en l'àmbit del canal extern, regeix el deure de col·laboració que preveu la llei (art. 19.5 de la Llei 2/2023), que implica també el deure d'aportar tota la informació i documentació requerida, la qual cosa, a més, es reforça justament a través del règim sancionador, ja que l'article 63.1.a de la Llei 2/2023 tipifica com a infracció molt greu subministrar informació falsa, i l'article 63.3.b de la Llei 2/2023 preveu com a lleu l'incompliment de l'obligació de col·laboració amb la investigació.

## 5. Els sistemes interns d'informació

En aquesta secció, s'aborden, en diversos subapartats, aspectes que són específics del sistema intern i que, per tant, no són aplicables als canals externs. Especialment, es referiran qüestions com ara els subjectes obligats a comptar amb sistema intern, els requisits i els elements propis del sistema intern, o la seva gestió, a partir del que estableix la Llei 2/2023.

### 5.1. L'obligació d'establir un sistema intern

La directiva imposa les obligacions de disposar de sistemes interns de denúncia a entitats del sector privat amb cinquanta treballadors o més i, en el sector públic, empara la possibilitat d'exempció d'aquestes obligacions a municipis amb menys de 10.000 habitants o amb menys de cinquanta treballadors, i a altres entitats del sector públic amb menys de cinquanta treballadors. Per tant, encara que es fa referència a la població com un criteri possible d'exclusió de l'obligació, el criteri comú i transversal que

---

pea. Ho indica, entre d'altres, el TS a la STS de 17 de març de 2021 (ROJ: STS 1181/2021) en aquests termes: «[...] es lo cierto que si bien el Tribunal europeo termina con la decisión ya antes transcrita, no lo es menos que, como es propio de ámbito jurisdiccional del TJUE, como después se verá, nos impone a los Tribunales españoles determinar si el Derecho interno admite una interpretación conforme a las exigencias de la Directiva. Lo que excluye el Tribunal es que puedan los Tribunales Españoles dejar de aplicar la norma nacional, más beneficiosa para los ciudadanos, por la eficacia directa de la Directiva». Sobre la interpretació conforme del dret intern a les directives, vegeu: Bellido, «La eficacia interpretativa de la Directiva comunitaria durante el periodo de transposición», 160; Ordóñez, «La obligación de interpretar el derecho nacional de conformidad con el derecho comunitario europeo», 18 i s.

empra la directiva per determinar a qui correspon l'obligació de disposar del canal intern és el del nombre de treballadors de l'organització, sigui pública o privada, i que es fixa en cinquanta.

D'acord amb l'article 13 de la Llei 2/2023, totes les entitats que integren el sector públic enumerades en l'article 13.1 han de disposar d'un sistema intern d'informació, entre les quals figuren: l'Administració General de l'Estat, les administracions de les comunitats autònomes, ciutats amb estatut d'autonomia i les entitats que integren l'Administració local, els organismes i les entitats públiques vinculades o dependents d'alguna administració pública, així com aquelles altres associacions i corporacions en les quals participin administracions i organismes públics, les autoritats administratives independents (com ara la mateixa AIPI creada per la Llei 2/2023), el Banc d'Espanya i les entitats gestores i els serveis comuns de la Seguretat Social, les universitats públiques, les corporacions de dret públic i les fundacions del sector públic. La mateixa obligació regeix per als òrgans constitucionals, els de rellevància constitucional i les institucions autonòmiques anàlogues, i s'ha d'entendre que, per complir amb aquesta obligació, els organismes públics amb funcions d'investigació o comprovació d'incompliments que ja comptin amb un canal per rebre denúncies hauran de constituir un canal intern per als seus propis incompliments o els del seu personal, diferenciat del canal extern que puguin tenir per rebre les denúncies de persones externes. Aquestes disposicions també són aplicables a les autoritats de protecció i gestores dels canals externs.

No obstant això, s'estableix un règim diferenciat per als municipis de menys de 10.000 habitants i per a les entitats pertanyents al sector públic amb personalitat jurídica pròpia vinculades o dependents d'òrgans d'administracions territorials que tinguin menys de cinquanta treballadors, pel qual se'ls permet complir amb l'obligació de disposar del sistema intern compartint mitjans,<sup>116</sup> la qual cosa permet que comparteixin amb altres subjectes el sistema intern d'informació i els recursos destinats a les investigacions i les tramitacions (art. 14.1 de la Llei 2/2023); però, d'acord amb el tercer apartat de l'article 14 de la Llei 2/2023, fins i tot sent possible, no ha de generar confusió sobre quin sistema o canal s'està emprant, ja que, malgrat compartir mitjans, s'ha de garantir que el sistema resulti independent i el canal es diferenciï dels de les altres administracions amb les quals es comparteixen mitjans.

---

116. Possibilitat que, d'altra banda, la directiva, en l'article 8.9, només permet a municipis, i no sols als de població inferior als 10.000 habitants, sinó a tots.

El criteri general que fa servir l'article 10.1.a de la Llei 2/2023, seguint el que assenyala la directiva, és que les persones físiques o jurídiques del sector privat que tinguin cinquanta treballadors o més han de comptar amb un sistema intern, i és voluntari per a aquelles de menys treballadors, si bé, en cas d'adoptar-lo, aquest haurà d'ajustar-se als requisits que estableix la llei (art. 10.2 de la Llei 2/2023). Ara bé, la regla dels cinquanta treballadors no es té en compte en alguns casos, en els quals s'haurà de comptar amb un sistema intern en l'organització privada amb independència del nombre de treballadors contractats. Aquests casos són: els subjectes privats que assenyala especialment la directiva per raó de la matèria en la qual incideix la seva activitat,<sup>117</sup> i els partits polítics, els sindicats, les organitzacions empresarials i les fundacions que aquestes organitzacions hagin creat, sempre que rebin fons públics.

Així mateix, el règim aplicable presenta especialitats en funció del nombre de treballadors i de l'estructura societària existent. La primera és la possibilitat de compartir mitjans, prevista en l'article 12 de la Llei 2/2023. D'acord amb aquest precepte, les persones jurídiques del sector privat podran compartir entre si el sistema intern d'informació i els recursos destinats a la gestió i la tramitació associades sempre que el seu nombre de treballadors estigui situat entre cinquanta i dos-cents quaranta-nou. Els mitjans que podran compartir poden ser mitjans propis d'aquestes persones jurídiques o bé externs, ja que pot externalitzar-se la gestió compartida.<sup>118</sup> Per altra banda, com a segona particularitat, l'article 11 de la Llei 2/2023 preveu que, en casos de grups d'empreses, el sistema intern d'informació pot ser únic per a tot el grup, si així s'acorda.

L'article 6 de la Llei 2/2023, per altra banda, preveu, amb caràcter general, que la gestió del sistema intern pugui ser externalitzada, i es determinen regles especials específiques per al sector públic (art. 15 de la Llei 2/2023).

Perquè sigui conforme a la llei l'externalització s'ha de poder garantir el respecte de la independència, la confidencialitat, la protecció de dades

117. «Les persones jurídiques del sector privat que entrin en l'àmbit d'aplicació dels actes de la Unió Europea en matèria de serveis, productes i mercats financers, prevenció del blanqueig de capitals o del finançament del terrorisme, seguretat del transport i protecció del medi ambient», indica l'article 10.1.b de la Llei 2/2023.

118. Així doncs, queden excloses del dret a compartir mitjans les organitzacions del sector privat que tinguin dos-cents cinquanta treballadors o més. Curiosament, tampoc no podran acollir-se a aquesta possibilitat les persones jurídiques amb menys de cinquanta treballadors que, de manera voluntària, decideixin implantar un sistema intern d'informació en virtut del que preveu l'article 10.2 de la Llei 2/2023. L'article 12 limita aquesta opció exclusivament a organitzacions que disposin d'almenys cinquanta treballadors, però que no arribin als dos-cents cinquanta.

i el secret de les comunicacions, i no pot significar un menyscapte de les garanties i els requisits que preveu la llei que siguin observats per aquests sistemes (art. 6 de la Llei 2/2023, apartats 2 i 3).

Qui s'encarregui de la gestió externalitzada del sistema intern tindrà la consideració d'encarregat del tractament a l'efecte de la legislació de protecció de dades (art. 6.4 de la Llei 2/2023), però no suposa assumir la responsabilitat que correspon al responsable del sistema (art. 6 de la Llei 2/2023, apartats 3 i 4).

En el cas del sector públic, aquesta externalització és possible, però compta amb diverses limitacions, per la qual cosa no existeix, per a tots els ens del sector públic, el dret a optar, lliurement, entre gestionar internament o externament el sistema intern. D'acord amb l'article 15 de la Llei 2/2023, les administracions territorials hauran de gestionar per si mateixes (o de manera compartida en cas de municipis de menys de 10.000 habitants, *ex art. 14.1 de la Llei 2/2023*) els sistemes interns excepte en aquells casos en què s'acredita insuficiència de mitjans propis. Si s'acredita aquesta circumstància, sí que serà possible recórrer a la gestió del sistema per part d'un tercer extern, però únicament respecte del procediment de recepció d'informacions sobre possibles infraccions. Per tant, el responsable ha de ser intern i també ha de ser propi el personal que dugui a terme la tramitació del procediment i les actuacions d'investigació. Sembla, doncs, que el que s'externalitzaria seria el sistema digital o eina o solució tècnica que permeti presentar les denúncies, com ara l'eina que posa a disposició a Catalunya el Consorci Administració Oberta de Catalunya.<sup>119</sup>

Contràriament, en el sector privat existeix el dret no condicionat a optar entre gestió pròpia o externa del sistema intern, tal com disposa, també, l'article 12 de la Llei 2/2023 en relació amb la gestió amb mitjans compartits.

Finalment, s'ha de portar a col·lació que la falta d'establiment del sistema intern pot donar lloc a l'exigència de responsabilitats, ja que l'article 63.1.g tipifica com a infracció molt greu l'incompliment de l'obligació de disposar d'un sistema intern d'informació adaptat als requisits que exigeix la Llei 2/2023.

A aquesta infracció, com a infracció molt greu, se li podrien arribar a aplicar les mesures sancionadores que preveuen els apartats 1, 2 i 3 de l'article 65, això és, una multa de fins a 300.000 euros (persones físiques) o 1.000.000 d'euros (persones jurídiques), les mesures sancionadores addicionals previs-

---

119. Vegeu: <https://www.aoc.cat/serveis-aoc/bustia-etica/> [consulta: maig 2025].

tes (amonestació pública, prohibició d'obtenir subvencions o altres beneficis fiscals, i prohibició de contractar) i la possible publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat* (en cas de sancions a entitats jurídiques iguals o superiors a 600.001 euros). El responsable d'aquesta infracció seria l'òrgan d'administració o de govern de l'entitat i no l'entitat en el seu conjunt com a persona jurídica, ja que l'article 5 de la Llei 2/2023 estableix que aquest òrgan és el responsable de la implantació del sistema intern de l'entitat o organisme. Donada la naturalesa presumiblement col·legiada de l'òrgan d'administració o de govern, s'haurà de tenir en compte l'article 62.2 de la Llei 2/2023, en el qual s'estableix que, «quan la comissió de la infracció s'atribueixi a un òrgan col·legiat, la responsabilitat és exigible en els termes que assenyali la resolució sancionadora. Queden exempts de responsabilitat els membres que no hagin assistit per causa justificada a la reunió en què es va adoptar l'acord o que hi hagin votat en contra», i que la responsabilitat és exigible fins i tot encara que hagi cessat l'activitat o la relació amb l'entitat respectiva (art. 62.3). No obstant això, com s'aprecia clarament, aquesta clàusula està dissenyada més per a accions que constitueixin una infracció que per a omissions o infraccions comeses per omissió, ja que en una situació com la plantejada (de no disposar d'un sistema intern, en particular per falta d'adopció dins del termini previst) no sembla *a priori* que calgui apreciar en cap cas l'exempció de responsabilitat, ja que no hi concorreria la circumstància que existeixi un acord respecte del qual s'hagi pogut votar en contra o d'absentar-se justificadament el dia de la seva adopció.

Així mateix, si, abans de la imposició de la sanció, per iniciativa pròpia es procedeix a l'esmena de l'incompliment, es podrà tenir en compte aquesta circumstància en virtut de l'article 66.1.e de la Llei 2/2023 a fi de graduar la sanció.

## 5.2. Els subjectes que poden emprar el sistema intern i l'objecte de la comunicació

El sistema intern conté especificitats en aquests dos punts que no resulten aplicables al canal extern. En primer lloc, subjectivament, com es pot imaginar, cal que l'informant tingui una relació laboral o professional directa en l'organització del sistema intern a emprar;<sup>120</sup> i, d'altra banda, en el cas del sistema intern es permet ampliar l'àmbit material general de l'article 2 de la Llei

120. Pel que fa al canal extern, no cal aquest vincle laboral perquè es preveu que «tota persona física» pot informar, però sí que s'ha de complir amb l'àmbit material de l'article 2.

2/2023, el tipus de conductes denunciables a través del canal intern. Vegem, amb més deteniment, totes dues especialitats respecte dels sistemes interns.

L'article 5.2.a de la Llei 2/2023 estableix que els sistemes interns han de permetre que totes les persones a què fa referència l'article 3 puguin comunicar informacions sobre les infraccions que estableix l'article 2. Aquesta remissió de l'article 5 al conjunt de l'article 3 s'ha de matisar, ja que únicament els apartats primer i segon d'aquest article recullen quins són els subjectes que podrien ser considerats informants, perquè la resta d'apartats es refereixen als altres subjectes que, no havent informat, podrien ser objecte de protecció en virtut de la llei.

Partint, doncs, d'aquesta puntualització, els subjectes als quals s'ha de garantir que podran accedir al sistema intern per presentar comunicacions són:

- Els empleats («les persones que tinguin la condició d'empleats públics o treballadors per compte d'altri»).
- Els voluntaris, becaris i treballadors en períodes de formació amb independència que percebin o no una remuneració.
- Els treballadors no assalariats («autònoms»).
- La direcció de l'organització («els accionistes, participants i persones pertanyents a l'òrgan d'administració, direcció o supervisió d'una empresa, inclosos els membres no executius»).
- Qualsevol persona que treballi per a contractistes, subcontractistes i proveïdors o sota la seva supervisió i direcció.

Convé afegir, també, que l'àmbit personal inclou persones que comuniquen informació sobre infraccions obtinguda en el marc d'una relació laboral (o estatutària) ja finalitzada, així com aquelles persones que hagin obtingut la informació a comunicar en el procés de selecció o de negociació precontractual.<sup>121</sup> Àmbit aquest, el de l'accés, especialment en relació amb l'ocupació pública, ha estat considerat essencial per a una adequada lluita contra la corrupció, atès el seu potencial d'irradiar en altres àmbits o sectors estenent o perpetuant la corrupció.<sup>122</sup>

---

121. Aquest últim punt, referent a la denúncia en relació amb processos selectius o negociacions precontractuals, malgrat les possibles ambigüitats en la redacció, crec que s'ha d'interpretar entenent que en tot cas poden fer ús del canal intern les persones que hagin participat en el procés selectiu i n'hagin estat excloses o que no l'hagin superat, amb independència que, en aquests casos, possiblement preferiran optar per presentar la denúncia a través del canal extern.

122. Tardío, «La protección del denunciante para garantía del cumplimiento de la legalidad y evitar la corrupción», apartat 4.

En segon lloc, convé referir-se a la tipologia d'il·lícits que poden comunicar-se a través del canal intern, que és la que preveu l'article 2 de la Llei 2/2023, al qual també remet expressament el mateix article 5.2.a.

Les informacions, per entrar dins de l'àmbit material de la llei, s'han de referir a infraccions del dret de la Unió Europea d'acord amb el que preveu l'article 2.1.a (àmbit d'aplicació dels actes enumerats en l'annex de la Directiva 2019/1937, que afectin els interessos financers de la Unió Europea o incideixin en el mercat interior), o bé han de poder ser constitutives d'infracció penal o administrativa greu o molt greu. Al marge de continguts materials que semblen denunciabls, però sense generar cap dret a la protecció, convé apuntar que en l'article 2.5 s'exclouen les informacions referents a infraccions en la tramitació de procediments de contractació que continguin informació classificada o que hagin estat declarats secrets o reservats.<sup>123</sup> Així mateix, l'article 2.4 assenyala que el sistema de protecció no afecta «les obligacions que resulten de la protecció del secret professional dels professionals de la medicina i de l'advocacia, del deure de confidencialitat de les forces i cossos de seguretat en l'àmbit de les seves actuacions, així com del secret de les deliberacions judicials».

Finalment, ha d'assenyalar-se que aquests són l'àmbit material i el personal obligatoris que ha de respectar tot sistema intern, però no cal que únicament se circumscriu a aquests. Així, especialment respecte de l'àmbit material, l'article 7.4 permet que el sistema intern l'ampliï més enllà del que estableix l'article 2 de la Llei 2/2023. Aquest factor, no obstant això, dona lloc a un dels principals problemes no resolts per la llei, com més endavant es desenvoluparà.

### 5.3. Elements del sistema intern

L'article 5.2 de la Llei 2/2023 estableix els requisits que ha d'observar tot sistema intern. Alguns d'aquests requisits són tècnics, com són el fet d'estar dissenyats, establerts i gestionats de manera segura garantint la confidencialitat i la protecció de dades; la possibilitat de permetre la presentació

---

123. Aspecte, aquest, per cert, criticat per la Xarxa d'Oficines i Agències Antifrau, fòrum des del qual, a més, se sol·licitava l'harmonització amb la Llei sobre secrets oficials i es denunciava que era inadmissible «que se clasifique información sobre vulneraciones de los derechos humanos, fraude y corrupción» i que s'estableixin elevades sancions per als qui denunciïn i divulguin informació sobre aquestes matèries (Red de Oficinas y Agencias Antifraude, *Propuesta de enmiendas al proyecto de Ley reguladora de la protección de personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*, octubre de 2022).

de comunicacions per escrit o verbalment, o el fet de ser independents i aparèixer diferenciats dels sistemes interns d'altres entitats o organismes. Uns altres són més de naturalesa procedimental, referents a la forma en què es fa la gestió interna de la informació, que ha de garantir la protecció dels informants i el tractament efectiu de la informació. Finalment, altres requisits fan referència a elements amb els quals necessàriament ha de comptar un sistema intern: un o diversos canals interns, un responsable del sistema, una política o estratègia, i un procediment de gestió.

Encara que alguns elements reben més atenció legislativa que uns altres, no es pot obviar que en última instància tots són elements importants i que hauran de formar part necessàriament del sistema, a fi que no s'incorri en la infracció que preveu l'article 63.1.g de la Llei 2/2023.

Pel que fa a la política o estratègia del sistema, s'hi refereix l'article 5.2.h de la Llei 2/2023 de forma molt poc desenvolupada, deixant, doncs, autonomia aplicativa i, en part, també espai a la legislació autonòmica perquè concreti i desplegui el règim de la Llei 2/2023 a la comunitat autònoma.

Malgrat haver estat considerada essencial per al bon funcionament dels sistemes interns,<sup>124</sup> aquesta política o estratègia<sup>125</sup> està molt poc desenvolupada per la llei. Així, en essència, són dos els aspectes que s'assenyalen sobre aquesta estratègia: que ha de contenir els principis generals sobre el sistema de comunicació i de protecció, i que ha de ser objecte de comunicació i difusió interna.

Finalment, els grups de societats tenen una regla especial, conforme a la qual és la societat dominant la que ha d'elaborar l'estratègia o política i vetllar per l'aplicació d'aquesta en totes les societats que integren el grup (art. 11.1 de la Llei 2/2023), i en el seu contingut ha de figurar la fórmula en què s'hagi configurat l'estructura del responsable o responsables del sistema en el grup (art. 11.2 de la Llei 2/2023).

Cal destacar que, a diferència del que s'estableix per als grups de societats, amb caràcter general no hi ha cap previsió sobre el control del compliment de la política o estratègia; però, com que forma part dels paràmetres essencials del sistema intern, s'hauria d'entendre que no comptar amb aquesta estratègia pot ser sancionat, en la mesura en què implicaria incórrer en la infracció molt greu de l'article 63.1.g de la Llei 2/2023. En cas de no interpretar-se així la lletra

---

124. Parajó, «El sistema interno de información sobre infracciones normativas en las entidades locales», 78.

125. S'ha de lamentar, també, la imprecisió de la llei quan tracta aquests dos tipus de documents o eines com si fossin sinònims; vegeu: Aymerich, «La implantación de los sistemas internos de información», 234-235.

g, en tot cas, subsidiàriament, es podria entendre que s'incorre, si més no, en una infracció lleu (art. 63.3.c de la Llei 2/2023).

En segon lloc, destaca com a element propi del sistema el canal intern o els canals interns. El canal intern és l'instrument tècnic d'una organització que permet la presentació d'informació referent a infraccions, i el regula l'article 7 de la Llei 2/2023. Un element a destacar, sobre el qual ja he fet indicacions respecte de l'anonimat, és que aquesta comunicació la pot fer una persona identificada o es pot fer de manera anònima (art. 7.3 de la Llei 2/2023). El canal ha de permetre la denúncia de les infraccions normatives que preveu l'article 2 de la Llei 2/2023, encara que l'article 7.4 permet que els canals puguin estar habilitats per rebre qualsevol altra comunicació, fora de l'àmbit material de l'article 2. Atès que no hi ha un esment equivalent a poder ampliar el contingut de l'article 3 de la Llei 2/2023, referent a l'àmbit personal d'aplicació de la llei, per la qual cosa no es planteja la necessitat, ni l'opció, d'haver de configurar canals oberts a personal extern a l'organització. Aquest aspecte, com ja he indicat, és diferent respecte del canal extern, que és obert a qualsevol persona física (art. 16.1 de la Llei 2/2023) i només respecte a infraccions que preveu l'article 2 (art. 18.1 de la Llei 2/2023).

Quant a la forma de comunicació de manera escrita, podrà fer-se per correu postal o a través de qualsevol mitjà electrònic habilitat a aquest efecte. Verbalment, podrà fer-se per via telefònica, per sistemes de missatgeria de veu o mitjançant una reunió presencial que, en cas de ser sol·licitada, haurà de celebrar-se en el termini màxim de set dies. La Llei 2/2023, respecte dels sistemes interns, es refereix a terminis de dies hàbils (art. 8.3) i també naturals (art. 9.2.c), i en altres casos, com seria el supòsit acabat d'exposar, únicament s'indica que ha de ser un termini de set dies (art. 7.2), sense especificar si són naturals o hàbils. S'ha destacat aquesta qüestió com un dels aspectes clarament millorables de la norma<sup>126</sup> i que també hauria de precisar la legislació autonòmica.

Les comunicacions verbals hauran de documentar-se, amb el consentiment previ de l'informant, mitjançant un enregistrament o a través de la transcripció completa, la qual s'oferirà a l'informant per a la seva comprovació, rectificació i acceptació.

En fer la comunicació, es pot indicar un lloc físic o un correu electrònic en el qual rebre les notificacions. El lloc físic pot ser el domicili, però també pot ser un lloc segur que no sigui el domicili de la persona denunciant.

---

126. Jiménez, «Prospectiva administrativa y la futura Ley de protección de los informantes», 229.

Així mateix, també s'estableix l'obligació que el canal intern informi de manera clara i accessible sobre els canals externs d'informació.

El responsable del sistema és un altre dels elements que necessàriament han de formar el sistema intern. La Llei 2/2023 assenyala que el responsable del sistema intern és la persona (física) responsable de la gestió (art. 8.1), que és qui ha de respondre de la tramitació diligent del procediment de gestió d'informacions (art. 9.1) i que ha de disposar de tots els mitjans personals i materials necessaris per dur a terme les seves funcions, les quals ha d'exercir de manera independent i evitant possibles situacions de conflicte d'interessos (art. 8, apartats 4 i 5, aquest últim per al sector privat).<sup>127</sup> És qui ha de rebre les comunicacions o denúncies (art. 9.2.g de la Llei 2/2023) i està autoritzat per accedir a les dades personals contingudes en el sistema intern (art. 32.1.a de la Llei 2/2023). Finalment, el responsable del sistema és, també, la persona encarregada de remetre la informació que sol·liciti l'autoritat independent encarregada del canal extern; si s'incompleix, constitueix una infracció, prevista a l'article 63.3.a de la Llei 2/2023. Malgrat les previsions, la regulació que se'n fa és manifestament insuficient per tenir una idea clara de quines funcions ha de realitzar el responsable i, sobretot, quin enfocament ha de donar a les seves actuacions, és a dir, per a què han de servir, amb quina finalitat es fan. En aquest sentit, hi ha un ampli espai per recórrer per a les legislacions autonòmiques de desplegament en relació amb la figura del responsable dels sistemes interns.

Es diu, de nou amb alguns aspectes que potser convindria concretar, que la designació i el cessament del responsable, que s'haurà de notificar a l'autoritat de protecció corresponent en un termini de deu dies hàbils (art. 8.3 de la Llei 2/2023), les ha de realitzar l'òrgan d'administració o de govern de l'entitat o organisme<sup>128</sup> de manera lliure, perquè la llei no inclou cap

---

127. Ja hi hauria, per al sector públic, normativa equivalent que impediria l'actuació davant un conflicte d'interessos, com la legislació sobre conflictes d'interessos o, amb caràcter més ampli, el deure d'abstenció que regula l'article 23 de la Llei 40/2015, en virtut de l'aplicació de la qual el responsable del sistema no podrà participar en el procediment de gestió d'informacions si hi ha risc per a la integritat i l'objectivitat en l'actuació, per concórrer-hi algun dels motius d'abstenció previstos legalment en l'apartat segon de l'esmentat article 23.

128. Sobre la inconcreció, es pot avançar que ha generat problemes a la pràctica. Així s'ha exposat, per exemple, en la designació efectuada a Santa Coloma de Cervelló, municipi amb menys de 10.000 habitants: «La seva designació i cessament correspon a l'òrgan de govern de cada entitat (art. 8.1). La Llei no estableix específicament en les Administracions locals quin és l'òrgan de govern competent en aquesta matèria. Tot i així, pot interpretar-se que és l'Alcaldia, en virtut de dos preceptes: com a regla general, ho serà en virtut de la competència residual prevista a l'art. 21.1.5 LBRL; addicionalment, en el cas de l'Ajuntament de Santa Co-

criteri a aplicar per guiar el nomenament ni causes taxades habilitadores del cessament, encara que hauran d'exposar-se les raons que el justifiquin. En l'àmbit públic, hem de tenir en compte que, tant en el nomenament com en el cessament, generalment estarem davant actes administratius, els quals derivaran de l'exercici d'una potestat discrecional, per la qual cosa l'acte haurà de ser motivat i no qualsevol tipus d'explicació o justificació podria ser suficient per entendre que l'actuació no incorre en arbitrarietat, cosa que prohibeix l'article 9.3 de la CE.<sup>129</sup>

Encara que la llei permet una altra opció, el sistema es dissenya pensant que l'acompliment de la funció de responsable correspon a una única persona. Així, en efecte, pot designar-se com a responsable del sistema una persona física o bé un òrgan col·legiat, però en aquest segon cas també haurà d'identificar-se un dels seus membres com a persona en qui es deleguen les facultats de gestió del sistema, incloent-hi les facultats per tramitar els expedients d'investigació. Addicionalment, s'assenyala que en cas d'existir ja un responsable de compliment normatiu (*compliance officer*) o de polítiques d'integritat, aquesta mateixa persona pot ser designada

---

loma de Cervelló, cal destacar que el punt 6.2 del Pla atribueix a l'Alcalde la direcció política del mateix» (Decret d'Alcaldia 1902/2023, de 30 de novembre, de regulació i designació de l'òrgan responsable de la bústia ètica, Ajuntament de Santa Coloma de Cervelló).

129. Específicament, sobre com ha de ser la motivació d'un cessament lliure, vegeu la STS (Sala Contenciosa Administrativa) de 20 d'abril de 2021 (ROJ: STS 1396/2021), en la qual s'assenyala, responen a una qüestió d'interès cassacional, el següent: «Finalmente, y como culminación de lo expuesto en las anteriores consideraciones, debemos responder a la cuestión en que la Sección Primera ha advertido interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia diciendo que el contenido del deber de motivación exigible en las resoluciones administrativas que acuerdan el cese de funcionarios públicos en puestos de libre designación consiste en expresar que las razones de oportunidad basadas en la confianza e idoneidad apreciada para el puesto y que llevaron al nombramiento ya no concurren o, si concurren, qué otra circunstancia objetiva determina la pertinencia del cese, sin que sirvan para ello expresiones opacas, estandarizadas o ajenas a los requerimientos del puesto o a las exigencias de idoneidad profesional que llevaron al nombramiento.» Caldrà, doncs, una justificació suficient, i concreta, relacionada amb les funcions o el lloc de treball específic, i no podrà admetre's el cessament que amagui la disconformitat pel fet d'haver dut a terme investigacions respecte de membres dels òrgans de govern o directius, per exemple. A més, si el cessament s'adopta per tal d'alentir o impedir una investigació, l'òrgan de govern o directiu responsable pot incórrer en una infracció molt greu (art. 63.1.a de la Llei 2/2023). Pot plantejar-se, també, si hi ha a la llei prou mecanismes per garantir la protecció de la persona responsable del sistema intern, especialment en investigacions complexes que impliquin membres dels òrgans de govern o directius de l'organització, si no s'ha externalitzat aquesta funció. La legislació autonòmica, en aquest sentit, podria avançar en la protecció dels responsables de sistemes interns a fi de poder exercir correctament les seves funcions, amb alguna disposició més enllà del recurs al règim sancionador.

com a responsable del sistema intern d'informació si compleix amb els requisits (art. 9.6 de la Llei 2/2023).<sup>130</sup>

En quart lloc, l'últim element destacat és el procediment de gestió, al qual es dedica especialment l'article 9 de la Llei 2/2023. El procediment de gestió és un disseny procedimental per a la gestió de les denúncies rebudes a través del canal intern que ha d'aprovar l'òrgan d'administració o de govern de l'entitat o organisme. Es permet, a l'òrgan competent per a la seva aprovació, cert marge per al disseny del procediment, ja que la Llei 2/2023 es limita a establir únicament alguns principis i elements de contingut mínim que han de complir aquests procediments, de tal manera que s'obre un ampli espai de configuració i detall que podrà ser desenvolupat per les legislacions autonòmiques de desplegament, que podrà avançar sobre aquests principis o una normativa comuna de mínims,<sup>131</sup> especialment en relació amb les organitzacions del sector públic. Ha estat, per exemple, font de discussió entre els aplicadors de la norma en l'àmbit local, determinar fins i tot quin era l'instrument formal que s'hauria d'adoptar per aprovar el procediment,<sup>132</sup> extrem, aquest, que, insisteixo, el podria cobrir per a més seguretat jurídica la legislació autonòmica de desplegament, aportant, doncs, el fonament legislatiu suficient que permeti determinar, als aplicadors de la norma, que estan complint de forma satisfactòria amb el

---

130. Sobre la relació dels canals de denúncies amb els sistemes de *compliance* i els responsables dels sistemes interns amb els *compliance officers*, vegeu: Campos, «El sistema interno de información como elemento básico en la implantación del compliance en el sector público», 216.

131. En definitiva, s'ha entès com a regulació insuficient i que deixa molts aspectes en mans de l'autoregulació dels procediments. Per a Gosálbez, «esta exclusiva condensación del procedimiento en un solo artículo y constituye un indicio formal de la insuficiente regulación que contiene. [...] en otras palabras, aquí el legislador nos ofrece una mínima regulación procedimental de principios básicos» (Gosálbez, «El procedimiento de gestión de informaciones internas», 251).

132. Davant aquestes imprecisions, la Xarxa de Governaments Oberts de Catalunya va posar a disposició dels ens locals un model tipus d'instrucció i un model tipus de reglament de funcionament del sistema intern d'informació, amb propostes concretes que deriven d'una tasca considerable d'interpretació normativa. El que es pot destacar, com resulta evident, és que ha calgut preveure un model doble, per la imprecisió normativa, i, de fet, a la introducció del model s'explicita el següent: «La decisió entre regular-ho mitjançant una instrucció, o bé mitjançant un reglament, recau exclusivament en l'ens local i s'ha de basar en raons d'opunitat. Cal tenir en compte que l'aprovació d'una instrucció i d'un reglament segueixen procediments diferents, malgrat que ambdós instruments serveixin per regular el mateix servei, en aquest cas, el canal intern d'alertes». El model es troba a: <https://presidencia.bibliotecadigital.gencat.cat/handle/20.500.14623/363> [consulta: maig 2025].

que se'ls demana, sense quedar tot obert a interpretacions, que poden ser canviants, davant la manca d'un pronunciament legal concret.<sup>133</sup>

Els elements que exigeix la Llei 2/2023, que són diversos, es refereixen a deures d'informació en el procediment, als terminis essencials que cal observar durant aquest procediment, als drets i els deures dels subjectes implicats, als aspectes de competència i a la possibilitat de recurs, la qual és denegada respecte dels organismes públics amb funcions de comprovació o investigació relacionada amb informacions (art. 13.5 de la Llei 2/2023).<sup>134</sup>

---

133. Per exemple, a l'Ajuntament de Santa Coloma de Cervelló, en relació amb el sistema intern ja esmentat, s'indica aquesta justificació sobre l'instrument empleat: «Per la seva banda, l'art. 9.1 Llei 2/2023 estableix que l'òrgan de govern de cada entitat estarà obligat a aprovar el procediment de gestió d'informacions. D'acord amb la interpretació exposada al fonament anterior, l'aprovació del procediment correspon a l'Alcaldia. Sent l'Alcaldia l'òrgan competent per aprovar el procediment, l'instrument adient és una instrucció interna. La conveniència d'aquest instrument s'ha justificat per la doctrina en diversos motius: en primer lloc, l'absència de naturalesa reglamentària aporta una major flexibilitat a l'hora d'actualitzar el seu contingut, atribut que ha estat destacat per a tots els instruments d'integritat pública previstos a l'ordenament (per exemple, el pla antifrau). I en segon lloc, el caràcter autoregulatori pot permetre enfocar les mesures cap a una condició preventiva, i no tan sancionadora». Aquesta orientació preventiva és, sens dubte, fonamental per al bon i efectiu funcionament del sistema, com exposaré a la darrera part d'aquest estudi, en el capítol 4. Una qüestió diferent és si, en efecte, aquest instrument permet més o menys efectivitat preventiva de les funcions associades al procediment, cosa que ja és més discutible, perquè no dependrà tant del valor jurídic que tingui la regulació del procediment, com de les tasques que efectivament acabi desenvolupant l'òrgan responsable, la seva implicació real en la prevenció i la implicació dels òrgans de govern o directius de l'organització. A més, en definitiva, el que sembla més idoni és que tingui caràcter normatiu, ja que s'està regulant un procediment i no un instrument aplicatiu de gestió com un pla, i en aquest procediment s'han de garantir una sèrie de drets en relació amb terminis i altres drets com la formulació d'al·legacions i el dret a defensa, i amb possibilitat d'obrir opcions de recurs que són molt necessaris en aquesta matèria, per exemple, enfront d'inadmissions de l'alerta, perquè podrien conduir a l'exclusió del règim de protecció. Això condueix, necessàriament, a proposar que la legislació autonòmica concreti aquests extrems, i aquí s'advoca per règims procedimentalitzats de forma clara, sense ambigüitats i garantistes, que permetin els recursos pertinents i una tutela adequada dels drets i els interessos afectats.

134. Qüestió, aquesta, molt criticable i necessitada de correcció a través de la normativa de desplegament que se'n derivi de la Llei 2/2023, especialment si s'entén que pot arribar a ser aplicable a qualsevol òrgan públic que, en el context dels sistemes interns, desenvolupi funcions d'investigació i comprovació d'alertes (Parajó, «El sistema interno de información sobre infracciones normativas en las entidades locales», 87). Aymerich entén, però, que aquesta referència, per vinculació amb l'apartat 3 del mateix article, seria exclusiva per a les autoritats gestores de canals externs i ho considera reiteratiu de l'article 20 de la Llei 2/2023 (Aymerich, «La implantación de los sistemas internos de información», 228). En qualsevol cas, no sembla que sigui equiparable al contingut de l'article 20.4 de la Llei 2/2023, ja que l'article 13.3 no es refereix només als organismes que exerceixin com a gestors del canal extern, sinó que sembla referir-se a qualsevol organisme públic que tingui una bústia oberta al públic per rebre denúncies (en relació amb infraccions que també compleixin amb els requisits de l'article 2 de la Llei 2/2023), com podria ser la Inspecció de Treball o altres ins-

A més dels elements destacats abans, l'article 26 de la Llei 2/2023 fa referència a un llibre-registre del qual obligatòriament han de disposar totes les organitzacions que estiguin obligades a tenir un sistema intern d'informació,<sup>135</sup> respecte del qual convé tenir en compte les previsions de minimització de dades a registrar i la seva conservació finalista, pel temps necessari per complir la llei i mai més enllà dels deu anys (articles 26 i 29 de la Llei 2/2023).

## 6. Els canals externs

El canal extern es configura com una de les vies que preveu la Llei 2/2023 per comunicar infraccions de l'ordenament jurídic conegudes en un context laboral o professional. Tal com diu l'article 16 de la Llei 2/2023, el canal extern pot ser emprat per qualsevol persona física per comunicar infraccions, sigui directament, és a dir, sense haver comunicat l'incompliment prèviament pel sistema intern de la seva organització, o bé, justament, després d'haver comunicat la informació mitjançant el sistema intern. És a dir, usar primer el sistema intern no és obligatori i haver-lo fet servir no impedeix l'accés al canal extern.

Adicionalment, val a dir que el canal extern s'aplica respecte d'infraccions comeses en el si d'organitzacions que, d'acord amb la Llei 2/2023, no estan obligades a disposar d'un sistema intern d'informació, ja que l'autoritat gestora del canal extern, estatal o autonòmica, segons el cas, és competent per tramitar les informacions sobre els fets denunciats que afectin totes les administracions i entitats del sector públic, així com totes les entitats que integren el sector privat (art. 24 de la Llei 2/2023).

En canvi, l'àmbit subjectiu de l'obligació de disposar d'un sistema intern se circumscriu a qualsevol administració i entitat del sector públic (art. 13 de la Llei 2/2023) i a les entitats privades que tinguin cinquanta treballadors o més (art. 10.1 de la Llei 2/2023). Així mateix, estan obligats

---

titucions públiques encarregades de tasques de control, i que rebí una denúncia per aquesta bústia oberta que de forma potser confusa també s'anomena *canal extern* a l'article 13.

135. Una obligació semblant s'aplica respecte del canal extern, si bé aquest registre, en el cas de l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant i els corresponents òrgans o autoritats de les comunitats autònomes, compta amb un règim propi més detallat, sota la denominació de *sistema de gestió d'informació*, a l'article 17.3 de la Llei 2/2023. En el cas de l'autoritat estatal, la gestió de la base de dades del sistema de gestió d'informació és atribuïda al Departament de Protecció de l'Informant (art. 20.d del RD 1101/2024).

a disposar d'un sistema intern els partits polítics, els sindicats i les seves organitzacions empresarials i fundacions, sempre que rebin o gestionin fons públics. Les altres entitats privades no obligades també poden disposar d'un sistema intern si així ho decideixen voluntàriament (art. 10.2 de la Llei 2/2023).

Així, hi haurà organitzacions del sector privat sense sistema intern les infraccions comeses en el si de les quals estaran subjectes a les funcions d'investigació pròpies del canal extern si són denunciades per aquesta via. En particular, això es donarà especialment respecte d'aquelles entitats privades amb menys de cinquanta treballadors que no hagin decidit adoptar, voluntàriament, un sistema intern (art. 10 de la Llei 2/2023). Per tant, específicament els empleats d'aquestes organitzacions del sector privat únicament tindran a la seva disposició un canal formal, l'extern, per comunicar les infraccions que coneguin, sens perjudici de la possibilitat de revelació pública si ha estat ineficient, o es presumeix inadequat, el canal extern en aquell cas concret. Una vegada més, doncs, es pot entendre que la preferència del sistema intern sobre el canal extern que preveu l'article 4.1 de la Llei 2/2023 és una declaració merament desiderativa, però no desplegada en la llei, en tant que el canal que realment es garanteix per a qualsevol persona de l'àmbit subjectiu de la llei (art. 3) és l'extern.

Es permet, doncs, que els treballadors d'algunes empreses petites no puguin comunicar les infraccions internament en les condicions favorables que ofereix la Llei 2/2023, especialment respecte de les possibilitats d'anonimat i protecció contra represàlies. En el sector públic no s'ha seguit aquest criteri (art. 13), i possiblement podria haver-se estudiat l'opció d'ampliar les entitats obligades del sector privat i permetre compartir mitjans entre organitzacions petites del sector privat (cosa que actualment queda exclosa per l'article 12 per a persones jurídiques amb menys de cinquanta treballadors, encara que la llei els permeti voluntàriament comptar amb un sistema intern, *ex art. 10.2*), que fins i tot podrien promoure's amb ajuts públics en exercici de facultats de foment i promoció.<sup>136</sup>

Però bé, en qualsevol cas, el canal extern, obert a la presentació d'infraccions conegudes en un entorn laboral o professional, és obert a qual-

136. La literalitat de l'apartat 5 de l'article 43 de la Llei 2/2023 és una mica confusa («cultura de la informació»), però podria ser convenient l'ús de les facultats pròpies del foment per promoure l'adopció de sistemes interns per a aquells subjectes amb menys recursos personals i econòmics, com a part del foment i la promoció de la cultura de la informació prevista a l'art. 43.5.

sevol persona i, un cop rebuda l'alerta, es preveu la regulació de caràcter procedimental sobre l'admissió, la investigació i la finalització de la gestió de l'alerta rebuda, contingut que passo a indicar a continuació.

## **6.1. El procediment de comprovació dels fets dels quals s'ha informat a través del canal extern**

L'article 18 de la Llei 2/2023 preveu que l'autoritat gestora del canal extern haurà de comprovar que els fets comunicats es refereixen als incompliments jurídics que preveu l'article 2, és a dir, infraccions del dret de la Unió Europea i infraccions de dret intern constitutives d'una infracció administrativa greu o molt greu o d'una infracció penal.<sup>137</sup> Ara bé, no totes les informacions o denúncies que es cursin a través del canal extern seran objecte d'ulteriors actuacions de comprovació o investigació. En efecte, es preveu un tràmit d'admissió previ (art. 18 de la Llei 2/2023), que haurà de superar-se perquè la informació comunicada efectivament acabi derivant en actuacions d'investigació d'un eventual incompliment de l'ordenament jurídic.

En particular, en el canal extern es pot inadmetre una alerta només en els quatre supòsits que preveu l'article 18.2.a de la Llei 2/2023: per falta de versemblança dels fets relatats, per manca d'adequació dels fets a les infraccions cobertes per l'àmbit material de la llei, per manca de fonament de l'alerta o quan hi hagi indicis d'haver obtingut la informació mitjançant la comissió d'un delictes, o quan no s'hagi comunicat informació nova i significativa respecte d'alertes rebudes anteriorment pel canal extern.

Sobre la gravetat dels fets sobre els quals s'ha alertat, hem de tenir present que l'article 11.3 de la Directiva 2019/1937 estableix que «els estats membres poden disposar que les autoritats competents, després d'examinar degudament l'assumpte, puguin decidir que la infracció denunciada és manifestament menor i no requereix més seguiment de conformitat amb la present Directiva, que no sigui l'arxivament del procediment». Per tant, és igualment conforme a la directiva que un estat membre decideixi que totes les informacions sobre infraccions versemblants hagin de ser investigades, amb independència de la seva gravetat, com establir la possibilitat d'acordar l'arxivament de les infraccions lleus, fins i tot en l'àmbit material de la

---

137. L'àmbit subjectiu de la Llei 2/2023, com ja he indicat, s'aborda detalladament a Fernández Ramos, «Ley 2/2023, de 20 de febrero, de protección al informante».

directiva. En aquest cas, a l'Estat espanyol, aquesta exclusió d'investigació de les infraccions lleus només s'aplicaria a les infraccions del dret intern, com es pot apreciar en comparar la literalitat dels apartats *a* i *b* de l'article 2.1 de la Llei 2/2023, si bé s'indica que les informacions rebudes a través del canal extern han de ser prioritzades respecte a la tramitació (art. 20.1.b de la Llei 2/2023), però sense que en cap cas no es consideri l'arxivament per raó de la menor gravetat de la infracció a la qual es refereix la informació (art. 20.2.a de la Llei 2/2023).

En definitiva, si s'apliquen les causes d'inadmissió, es podrà inadmetre o, en cas contrari, s'admetrà la informació rebuda, i una solució o l'altra s'ha de comunicar a la persona alertadora en un termini de cinc dies hàbils.

Si s'admet la informació, l'autoritat gestora del canal extern s'ha d'encarregar de dur a terme les actuacions d'investigació que correspongui, si escau (art. 19, apartats 1, 2 i 4 de la Llei 2/2023). Per això, aquesta autoritat està legalment reconeguda amb les facultats per investigar els possibles incompliments normatius que s'hagin pogut cometre en el si d'una organització, privada o pública, amb la denúncia prèvia rebuda a través del canal extern.

En qualsevol cas, la directiva imposa, en l'article 11.2.d, que els estats han de vetllar perquè les autoritats competents donin resposta al denunciador en un termini raonable, que no ha de ser superior a tres mesos ordinàriament o sis mesos en casos degudament justificats. Així, la legislació espanyola ha previst que el termini per finalitzar les actuacions i donar resposta a l'informant en els canals externs és de tres mesos des de l'entrada a registre de la informació (art. 20.3 de la Llei 2/2023), mentre que, per als sistemes interns, el termini ordinari per donar resposta a les comunicacions és de tres mesos i de sis en casos complexos que requereixin una ampliació del termini (art. 9.2.d de la Llei 2/2023); en aquest àmbit es permet l'ampliació del termini que no permetria l'article 20.3 per al canal extern.

A fi de garantir l'efectivitat de les seves facultats d'investigació, s'estableix el deure de col·laboració amb l'autoritat gestora del canal extern (art. 19.5 de la Llei 2/2023), aplicable a totes les persones naturals o jurídiques, privades o públiques, en el qual s'inclou l'obligació d'atendre els requeriments d'informació o dades. Incomplir aquesta obligació pot ser constitutiu d'una infracció, en tant que es tipifica com a tal l'aportació de documentació o informació falsa que hagi estat requerida (art. 63.1.a de la Llei 2/2023), o la falta de col·laboració amb la investigació (art. 63.3.b de la Llei 2/2023). El corresponent expedient sancionador l'ha d'instruir la

mateixa autoritat de protecció d'informants i gestora del canal extern (art. 61 de la Llei 2/2023), i es podran sancionar les persones físiques i jurídiques a les quals s'atribueixi el fet constitutiu d'infracció.

Una vegada concloses les activitats d'investigació, l'autoritat gestora del canal extern ha d'emetre un informe amb un contingut mínim, que preveu l'article 20.1 de la Llei 2/2023: l'exposició dels fets, la classificació de la comunicació a l'efecte de prioritzar-la, les actuacions de comprovació realitzades i les conclusions en la instrucció. Quan s'hagi emès l'informe, es podrà arxivar l'expedient, remetre'l al Ministeri Fiscal si s'aprecien indicis de la comissió de delictes, traslladar-lo a l'autoritat competent per tramitar la informació, si escau, o l'adopció de l'acord d'inici d'un procediment sancionador. Cal tenir en compte, però, que aquest procediment sancionador no s'adopta en relació amb els fets propis de l'alerta rebuda, ja que això com a tal no es preveu en el règim sancionador de la Llei 2/2023. El que podrà fer l'autoritat gestora del canal extern és, en efecte, iniciar un procediment sancionador per qüestions accessòries a aquesta investigació de l'alerta, perquè la seva potestat sancionadora, reconeguda i regulada en el títol IX de la Llei 2/2023, guarda relació amb el correcte exercici de les seves funcions com a canal extern,<sup>138</sup> amb la protecció d'informants contra possibles represàlies<sup>139</sup> i amb la supervisió o funció garant del sistema que estableix la Llei 2/2023.<sup>140</sup>

## 7. Les autoritats de protecció de l'informant

El sistema d'autoritats de protecció de l'informant a Espanya, conforme a la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de la lluita contra la corrupció, s'estructura entorn d'una AIPI, d'àmbit estatal, i per autoritats autonòmiques.<sup>141</sup>

138. Així, per exemple, es tipifica com a infracció l'aportació de documentació falsa que hagi estat requerida per l'autoritat de protecció (art. 63.1.a).

139. En aquest sentit, constitueix una infracció l'adopció de represàlies derivades d'una comunicació (art. 63.1.b).

140. Així, entre altres conductes, es considera una infracció el mal ús de la comunicació o revelació, aportant informació falsa sabent-ne la falsedat (art. 63.1.f), o l'incompliment de l'obligació d'una organització de disposar d'un sistema intern d'informació, en cas d'estar-hi obligada (art. 63.1.g).

141. Per totes, vegeu: Sáez Hidalgo, «Canales externos de la Ley 2/2023, para informar de irregularidades».

L'AIPI és una autoritat administrativa independent creada per aquesta llei, la regulació de la qual es complementa amb el seu propi estatut per al desenvolupament de la seva estructura i funcionament intern. Per la seva banda, les comunitats autònomes tenen la facultat de determinar i regular l'autoritat que exercirà les funcions de l'autoritat de protecció de l'informant en el seu territori, tot i que també poden optar per atribuir aquestes funcions a l'AIPI mitjançant un conveni.

Per part seva, la Directiva 2019/1937 es refereix a les «autoritats competents», definides en l'article 5.14 com «tota autoritat nacional designada per rebre denúncies de conformitat amb el capítol III i per donar resposta als denunciants, i/o designada per exercir les funcions que preveu la present Directiva, en particular pel que fa al seguiment». El capítol III a què es refereix en aquesta definició és el relatiu al canal extern, per la qual cosa, en aquest sentit, s'ha d'entendre que l'AIPI i les corresponents autoritats autonòmiques que assumeixin les funcions pròpies del canal extern en la comunitat autònoma formen a l'Estat espanyol les autoritats competents a les quals es refereix la directiva. Doncs bé, partint d'això, s'ha d'apuntar que la directiva no necessàriament atribueix a la mateixa autoritat el canal extern i la protecció de denunciants, com assenyalava l'article 20.3: «Les mesures de suport que esmenta el present article les ha de prestar, segons correspongui, un centre d'informació o una autoritat administrativa única i independent clarament identificada.» En el cas espanyol, les mesures de suport també les presta l'AIPI i, si escau, les autoritats o els òrgans competents de les comunitats autònomes (art. 41 de la Llei 2/2023), ja que l'autoritat de gestió del canal extern opera en tot moment com a autoritat de protecció.

## **7.1. El sistema d'autoritats que fixa la Llei 2/2023: l'autoritat estatal i les autoritats autonòmiques. Distribució de competències**

El sistema de protecció de l'informant a Espanya, establert per la Llei 2/2023, s'articula mitjançant un entramat d'autoritats garants del règim jurídic de protecció d'informants que es concep en la transposició de la Directiva 2019/1937. Aquest l'integren tant una autoritat d'àmbit estatal, que és l'AIPI, com, potencialment, autoritats d'àmbit autonòmic. En particular, es preveu que tant l'AIPI com les autoritats autonòmiques corresponents assumeixin competències en relació amb les funcions de gestió d'un canal

extern (art. 16.2 de la Llei 2/2023), la protecció de persones informants (art. 41 de la Llei 2/2023) i l'exercici de la potestat sancionadora que preveu la Llei 2/2023 (art. 61). Hi ha, no obstant això, com he avançat, la possibilitat d'acordar, mitjançant el corresponent conveni,<sup>142</sup> que l'AIPI actuï com a canal extern d'informacions i com a autoritat independent de protecció d'informants en les comunitats autònomes (disposició addicional segona de la Llei 2/2023).

S'ha de destacar que les comunitats autònomes, en alguns casos, disposaven d'oficines o agències antifrau que rebien denúncies i protegien els alertadors, de tal manera que hauran d'adaptar aquesta regulació prèvia a les disposicions de la directiva i de la Llei 2/2023 (disposició transitòria segona), tasca en la qual és especialment rellevant tenir en compte que al títol III de la Llei 2/2023 les referències fetes a l'AIPI s'han de considerar també fetes a les autoritats autonòmiques (art. 16.2). Ara bé, aquesta regulació autonòmica, que no podrà ser més restrictiva, pot establir mesures més favorables per als informants, d'acord amb la clàusula de no regressió o de tracte més favorable que preveu l'article 25 de la Directiva 2019/1937.<sup>143</sup>

D'acord amb l'article 24.1 de la Llei 2/2023, correspon a l'AIPI gestionar amb caràcter general les informacions que facin referència a l'Administració General de l'Estat i les entitats que integren el sector públic estatal, les entitats del sector públic, els òrgans constitucionals i els òrgans de rellevància constitucional a què es refereix l'article 13, i les entitats del sector privat «quan la infracció o l'incompliment sobre el qual s'informi afecti o produeixi els seus efectes en l'àmbit territorial de més d'una comunitat autònoma». A més, si així s'acorda per conveni, també es pot encarregar de gestionar a través del seu canal extern informacions que afectin les administracions de les comunitats autònomes i les entitats que integren l'Administració i el sector públic institucional autonòmic o local. Per altra banda, respecte de les competències com a canal extern de les autoritats autonòmiques, s'indica que aquestes seran competents per tramitar a través del seu canal extern les informacions que afectin el sector públic autonòmic i local del seu respectiu territori, les institucions autonòmiques a què es refereix l'article 13.2 i les entitats del sector privat, encara que únicament quan l'incompliment comunicat se circumscriu a l'àmbit territorial de la corresponent comunitat autònoma.

---

142. Així, també, l'article 6.1 del RD 1101/2024.

143. Sobre aquest tema, vegeu: Blázquez, «La reciente Ley 2/2023», 418-419.

Donada la pluralitat d'autoritats i canals, es pot valorar favorablement la previsió que, en cas que una informació es rebí a través d'un canal extern que no seria el de l'autoritat competent per tramitar aquesta informació, s'haurà de remetre la comunicació a l'autoritat, entitat o organisme competent per a la seva tramitació (art. 18.2.d i 20.2.c de la Llei 2/2023).

Quant a la distribució de competències en matèria de protecció, l'article 41 de la Llei 2/2023 indica que correspon a l'AIPI el suport a persones informants quan es tracti d'infraccions comeses en l'àmbit del sector públic estatal i en el sector privat. Mentre que, per la seva banda, serà competència de les autoritats autonòmiques quan es tracti d'infraccions en l'àmbit del sector públic autonòmic i local del territori de la respectiva comunitat autònoma, així com les infraccions en l'àmbit del sector privat, sempre que l'incompliment comunicat es limiti a afectar únicament el territori de la corresponent comunitat autònoma. Aquesta funció protectora no l'exerceixen únicament aquestes autoritats, sinó que es configura tot un cicle de la protecció, com defenso en aquesta obra, en el qual hi han de contribuir de forma activa altres actors internament, ja que el sistema de protecció i suport de la llei es considera compatible amb les altres formes i mesures de suport en favor de la persona represaliada que tingui establertes l'organització, així com les mesures disciplinàries que escaiguin contra la persona actora d'aquestes represàlies (vegeu els articles 41 i 61.1 de la Llei 2/2023).

Val a dir, però, que pot ser problemàtica la relació entre la comunicació o denúncia i la protecció que es pot oferir, ja que, si bé l'autoritat gestora del canal extern s'encarrega també d'oferir protecció a les persones informants, a través de la prestació de les mesures de suport que correspongui que preveu l'article 37 de la Llei 2/2023, el cert és que les condicions d'accés són diferents en cadascuna d'aquestes vies. Per exemple, l'article 3.4 de la Llei 2/2023 estableix subjectes que poden acollir-se a les mesures de protecció de l'autoritat, però no podrien comunicar una infracció a aquesta mateixa autoritat. A més, una persona podria presentar una denúncia davant l'autoritat externa pel fet de trobar-se dins dels supòsits subjectius de l'article 3, apartats 1 a 3, de la Llei 2/2023, però no podria optar a protecció perquè es dona alguna de les causes d'exclusió de la protecció que preveu l'article 35 de la Llei 2/2023. A més, també hem de tenir present que es pot sol·licitar protecció a l'autoritat de protecció i gestora del canal extern sense haver comunicat la infracció a través d'aquest canal, ja que és possible accedir a la protecció si s'ha comunicat la infracció per qualsevol de les tres vies que habilita la Llei 2/2023 (vegeu l'article 35.1.b). Aquest règim obre la

porta, a parer meu, a situacions força injustes i no alineades amb les finalitats de la Directiva 2019/1937, que tractaré al capítol 3 d'aquesta obra, ja que es podria plantejar la situació d'un denunciador davant el canal extern que, havent presentat efectivament la denúncia perquè és treballador d'una organització sobre la qual formula la comunicació d'infracció, queda exclòs de la protecció si, per exemple, aquesta comunicació prèviament, i potser sense justa causa, va ser inadmesa en el sistema intern, per l'aplicació dels criteris d'exclusió de protecció de l'article 35.2 de la Llei 2/2023.

Però, retornant a les funcions de les autoritats gestores del canal extern, com deia, a banda de la gestió del propi canal extern i de la protecció, també assumeixen funcions en relació amb l'aplicació de sancions. En efecte, l'exercici de la potestat sancionadora també està repartit entre l'AIPI i les autoritats autonòmiques, d'acord amb l'article 61. En particular, a l'AIPI se li atribueix la competència per sancionar respecte de les infraccions comeses en l'àmbit del sector públic estatal i, en l'àmbit privat, dependrà del que s'hagi establert en la corresponent legislació autonòmica. Si no s'ha previst la competència de l'autoritat autonòmica en la legislació autonòmica, llavors la potestat sancionadora en àmbit privat correspondrà a l'AIPI. Per part seva, l'autoritat autonòmica serà competent en matèria sancionadora respecte de les infraccions comeses en l'àmbit del sector públic autonòmic i local del territori de la corresponent comunitat autònoma i, si així ho estableix la normativa autonòmica, també podrà ser competent respecte de les infraccions comeses en l'àmbit del sector privat quan afectin únicament l'àmbit territorial d'aquesta comunitat.

Aquesta organització amb múltiples autoritats de protecció, per al seu correcte funcionament, requereix coordinació per evitar aplicacions o interpretacions diferents de la Llei 2/2023 en els diferents àmbits, estatal o autonòmic, i entre comunitats. Així, l'article 43.3 preveu la convocatòria de reunions de coordinació entre l'AIPI i les autoritats autonòmiques, convocades per la presidència de l'AIPI a iniciativa pròpia o a petició d'una altra autoritat, i que hauran de celebrar-se, almenys, cada sis mesos. Així mateix, es preveuen l'intercanvi mutu d'informació per desenvolupar correctament les seves funcions i la possibilitat de crear grups de treball per a l'adopció de pautes comunes d'actuació o per a l'estudi d'assumptes específics. Si atenem el contingut de l'estatut de l'AIPI (RD 1101/2024), en la mateixa línia l'article 6.2 indica que la presidència de l'AIPI convoca reunions ordinàries semestrals de cooperació amb les autoritats autonòmiques a fi

de contribuir a l'aplicació coherent de la Llei 2/2023, amb possibilitat de convocar també representants d'entitats locals, així com reunions anuals (art. 6.3 del RD 1101/2024) de cooperació amb els departaments ministerials i organismes i entitats dependents o adscrits. L'estatut també preveu les reunions extraordinàries quan les circumstàncies ho requereixin, per la qual cosa pot constituir grups de treball amb personal de l'AIPi i de les altres autoritats autonòmiques anàlogues.

En termes generals, en el moment de tancar la redacció d'aquesta monografia, ja s'havien designat un nombre elevat d'autoritats autonòmiques a l'efecte de la Llei 2/2023, que indicaré per ordre temporal.

A Catalunya, la disposició addicional setena de la Llei 3/2023, de 16 de març, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic per al 2023, estableix que, provisionalment,<sup>144</sup> s'assignen a l'OAC les funcions de la Llei 2/2023 que poden assumir institucions o òrgans competents de les comunitats autònomes.

D'altra banda, trobem l'Oficina Andalusia contra el Fraus i la Corrupció, la qual, a través de la Resolució de 20 de març de 2023, de la mateixa oficina, declara que les referències a l'autoritat autonòmica en la Llei 2/2023 s'entenen fetes a aquesta oficina anticorrupció, i crea el canal extern d'informació<sup>145</sup> i posteriorment, al juny, el registre de responsables dels sistemes interns.<sup>146</sup>

Un tercer supòsit és el cas navarrès. Així, mitjançant la Resolució 4/2023, de 26 de juny, de la directora de l'Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de la Comunitat Foral de Navarra, s'ha habilitat el canal extern de denúncies de l'Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de la Comunitat Foral de Navarra com a canal extern a l'efecte de la Llei 2/2023.

Ha assumit també les funcions de canal extern l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraus i la Corrupció de la Comunitat Valenciana i, en

---

144. L'atribució definitiva, si escau, es farà previsiblement amb l'aprovació de la llei autonòmica corresponent, en desenvolupament de la Llei 2/2023 a Catalunya.

145. Resolució de 20 de març de 2023, de l'Oficina Andalusia contra el Fraus i la Corrupció, per la qual es crea i s'ordena la posada en funcionament del canal extern d'informació (Canal de Denúncies). En particular, en el seu preàmbul s'afirma que: «En el cas de la Comunitat Autònoma d'Andalusia, aquesta autoritat autonòmica competent és l'Oficina Andalusia contra el Fraus i la Corrupció, d'ara endavant l'Oficina.»

146. Resolució de 12 de juny de 2023, de l'Oficina Andalusia contra el Fraus i la Corrupció, per la qual es crea el Registre de Responsables del Sistema Intern d'Informació i se'n regula el funcionament.

atenció a la seva condició d'autoritat gestora del canal extern,<sup>147</sup> fins i tot ha regulat el registre de responsables dels sistemes interns.<sup>148</sup>

A Galícia, l'article 54 de la Llei 10/2023, de 28 de desembre, de mesures fiscals i administratives, crea l'Autoritat Gallega de Protecció de la Persona Informant per al desenvolupament de les funcions autonòmiques que preveu la Llei 2/2023, i introdueix una modificació la Llei 1/2016, de 18 de gener, de transparència i bon govern.<sup>149</sup>

Quant a Castella i Lleó, la disposició addicional segona de la Llei 4/2024, de 9 de maig, de mesures tributàries, financeres i administratives, crea l'Autoritat Independent en Matèria de Corrupció de Castella i Lleó i li atribueix el caràcter d'autoritat autonòmica a l'efecte d'assumir les funcions autonòmiques que preveu la Llei 2/2023.

Pel que fa a la comunitat de Castella-la Manxa, la referència per a la designació de l'autoritat la trobem a la Llei 4/2024, de 19 de juliol, d'integritat pública de Castella-la Manxa, que modifica la Llei 4/2016, de 15 de desembre, de transparència i bon govern de Castella-la Manxa, a fi d'atribuir la condició d'autoritat autonòmica amb les funcions que preveu l'article 43 de la Llei 2/2023 al Consell Regional de Transparència i Bon Govern de Castella-la Manxa.

Finalment, de les més recents, és la Comunitat de Madrid. Per la Llei 8/2024, de 26 de desembre, de mesures per a la millora de la gestió pública en l'àmbit local i autonòmic de la Comunitat de Madrid, es modifica la Llei 10/2019, de 10 d'abril, de transparència i de participació de la Comunitat de Madrid, per determinar l'òrgan autonòmic que ha d'exercir les funcions d'autoritat independent de protecció de l'informant a la Comunitat de Madrid, en els termes de la Llei 2/2023, que serà el Consell de Transparència i Protecció de Dades. Per cert, en aquest cas no s'assumeixen competències sancionadores respecte del sector privat.

---

147. «Tal com indica el preàmbul de la Llei 2/2023 en relació amb l'article 16.2, el canal extern d'informació a què aquesta es refereix i la protecció a les persones que comuniquen o revelen aquesta informació correspon en l'àmbit de la Comunitat Valenciana a l'Agència» (Resolució número 504, de 10 de maig de 2023, del director de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, per la qual es crea el Registre de responsables de sistemes interns d'informació i se'n regula el funcionament).

148. Es tracta de la ja esmentada Resolució número 504, de 10 de maig de 2023, del director de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, per la qual es crea el Registre de responsables de sistemes interns d'informació i se'n regula el funcionament.

149. Sobre aquesta autoritat, vegeu: Sáez Hidalgo, «La autoridad administrativa independiente de protección del informante en la Ley 2/2023».

Finalment, a les Illes Balears es va crear el canal extern d'informació, fins i tot amb aquesta mateixa denominació, en el si de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears, oficina que, també, va crear el corresponent registre de responsables de sistemes interns,<sup>150</sup> però va ser suprimida per la Llei 2/2024, d'11 d'abril, de creació del Registre de Transparència i Control del Patrimoni i de les Activitats dels Càrrecs Públics de les Illes Balears.

## **7.2. L'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant: regulació, naturalesa i organització**

La regulació principal de l'AIPI es troba en el títol VII de la Llei 2/2023, en els articles 42 a 59, però no s'esgota aquí el seu règim jurídic, ja que al llarg de la llei es troben altres referències a l'AIPI, com podrien ser la recepció d'informació relativa als nomenaments i els cessaments de les persones designades com a responsables dels sistemes interns d'informació (art. 8.3 de la Llei 2/2023), a tot el que es refereix al canal extern (art. 16 i següents de la Llei 2/2023), a la regulació de les mesures de protecció (art. 41 de la Llei 2/2023) o a l'exercici de la potestat sancionadora (art. 61 de la Llei 2/2023).

Així mateix, la regulació de la llei es complementa amb l'Estatut de l'AIPI, aprovat pel Consell de Ministres mitjançant un reial decret (art. 44.2 de la Llei 2/2023).<sup>151</sup> L'estatut es destina a regular elements d'organització, estructura, funcionament i tot aspecte que sigui necessari perquè l'AIPI pugui complir amb les funcions que la Llei 2/2023 li atribueix (art. 44.2 i disposició final onzena de la Llei 2/2023). Aquest estatut, finalment, va

---

150. Com en el cas valencià, es pot apreciar el pes atorgat al preàmbul de la Llei 2/2023 per justificar aquesta eventual designació com a autoritat autonòmica: «Tal com indica el preàmbul de la Llei 2/2023 en relació amb l'article 16.2, el canal extern d'informació a què aquesta es refereix i la protecció a les persones que comuniquen o revelen aquesta informació correspon, en l'àmbit de les Illes Balears, a aquesta Oficina» (Resolució del director de l'OAIB, de 13 de juny de 2023, per la qual es crea el Registre de responsables de sistemes interns d'informació i es regula el seu funcionament). Encara que es pugui tractar d'autoritats idònies per assumir aquest paper, no sembla tampoc prou per afirmar la designació com a autoritats autonòmiques únicament aquesta breu referència a aquestes agències en el preàmbul de la llei.

151. Pot sorprendre que es reconegui autonomia funcional i plena independència (art. 42.4 i 44.1), però que després es limiti la potestat normativa interna, ja que s'ha associat l'autonomia en la regulació interna a través de l'estatut amb la independència de les autoritats administratives independents (vegeu: Tornos, «La potestad normativa de las autoridades administrativas independientes», 489).

ser aprovat a finals de 2024 pel Reial decret 1101/2024, de 29 d'octubre, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant, AAI (RD 1101/2024).

Finalment, també es preveu que es pugui disposar d'un reglament de funcionament intern, el qual complementarà el que disposa la llei i l'estatut referent a l'organització i el funcionament intern de l'AIPI (art. 57 de la Llei 2/2023). No obstant això, no s'especifica a qui correspon la competència per elaborar i aprovar aquesta norma interna de funcionament. En efecte, pròpiament la Llei 2/2023 no defineix cap opció i pot semblar que queda, en últim terme, tal com ha observat Jiménez,<sup>152</sup> en mans de l'estatut concretar a qui correspon la competència per aprovar el reglament interior. I, en efecte, aquesta concreció s'ha acomplert amb la previsió de l'article 12.1.c del RD 1101/2024, en la qual s'atribueix a la presidència de l'AIPI la competència per aprovar el reglament de règim interior.

Seguint amb la normativa aplicable, es pot afegir que l'article 44.1 també estableix que supletòriament serà aplicable la normativa a la qual es refereix l'article 110.1 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), «quan sigui compatible amb la seva plena independència». Aquest precepte fa referència a la LRJSP mateixa («en particular el que disposa per a organismes autònoms»); a la LPAC; a la Llei 47/2003, de 26 de novembre; al Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre; a la Llei 33/2003, de 3 de novembre, i a la legislació especial que sigui aplicable. I, finalment, en cas d'absència d'una norma administrativa aplicable, s'aplicaria el dret comú.

Si ens fixem ara en la naturalesa de l'AIPI, es pot destacar que es crea com una autoritat administrativa independent d'àmbit estatal, d'acord amb el que preveuen els articles 109 i 110 de la LRJSP, tal com indiquen tant l'article 42 de la Llei 2/2023 com l'article 1.1 del RD 1101/2024.

Es tracta d'un ens de dret públic d'àmbit estatal. En conseqüència, la seva actuació queda subjecta al dret administratiu i, en cas de formalitzar contractes, haurà d'ajustar-se a la legislació sobre contractació del sector públic (art. 46 de la Llei 2/2023 i art. 31 del RD 1101/2024), i en aquest cas l'òrgan de contractació serà considerat el titular de la presidència de l'AIPI. A més, la seva actuació estarà sotmesa al control per part de la jurisdicció contenciosa administrativa.<sup>153</sup> Els actes i les resolucions de la presidència

---

152. Jiménez, «La nueva autoridad independiente de protección del informante», 353.

153. Així es preveu a l'apartat 5 de la disposició addicional quarta de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, modificat per la disposició final segona de la Llei 2/2023.

de l'AIPI posen fi a la via administrativa, i contra ells s'hi pot interposar un recurs potestatiu de reposició i un recurs contenciós administratiu, encara que se n'exclou la possibilitat de recurs (administratiu i contenciós administratiu) en relació amb les actuacions del procediment d'investigació dut a terme per l'AIPI com a canal extern, que no pot ser objecte de recurs segons el molt qüestionable article 20.4 de la Llei 2/2023.<sup>154</sup> Els actes i les decisions d'altres òrgans de l'AIPI no posen fi a la via administrativa i, per tant, serien susceptibles, únicament, de recurs d'alçada o eventualment de recurs extraordinari de revisió si hi concorren les causes que preveu l'article 125.1 de la LPAC.

Un altre punt rellevant derivat de la seva naturalesa jurídica és la independència que reconeixen l'article 4.2.2 de la Llei 2/2023 i l'article 1.1 del RD 1101/2024 i que preveu funcionalment l'article 4.2.4 de la Llei 2/2023, que reconeix la plena autonomia i independència orgànica i funcional respecte del Govern, de les entitats integrants del sector públic i dels poders públics en l'exercici de les seves funcions, i assenyala que, en exercici de tals funcions, ni el personal ni els membres dels òrgans de l'AIPI poden sol·licitar o acceptar instruccions d'entitats públiques o privades.

L'article 4.4.1 fa al·lusió a la «plena independència» de l'AIPI, però aquesta independència pot encaixar malament amb la vinculació amb el Ministeri de Justícia (art. 4.2.2 de la Llei 2/2023) i pel pes que té en el nomenament del seu director o directora la persona titular del Ministeri de Justícia (art. 53.2). La importància de la independència no és menor en aquest cas, ja que la mateixa AIPI és el canal extern respecte del Ministeri de Justícia i, per tant, té atribuïdes les facultats per investigar, si escau, informacions relatives a incompliments normatius comesos en el si del Ministeri de Justícia, incloent-hi els que pugui haver comès el mateix ministre o ministra de Justícia. A més, pot entendre's limitada la seva autonomia en tant que no se li ha atribuït a l'AIPI cap participació en el procés d'elaboració i aprovació del seu estatut de funcionament, que aprova el Consell de Ministres (art. 4.4.2 de la Llei 2/2023).

En aquest sentit, una alternativa podria haver estat haver-la adscrit al parlament i atribuir també al parlament la majoria per a la designació de la presidència, en comptes d'atribuir-li només un paper de ratificació de la persona candidata nomenada pel ministre o ministra

---

154. Entre d'altres, vegeu: Ponce, «La condición de interesado del informante y su derecho y legitimación para recurrir las decisiones de no tramitar las comunicaciones», 127.

de Justícia (art. 53.2 de la Llei 2/2023). De fet, generalment les agències anticorrupció que han passat a exercir com a autoritats autonòmiques a l'efecte de la Llei 2/2023 no s'adscriuen o es vinculen al govern autonòmic, sinó que s'adscriuen als parlaments autonòmics.<sup>155</sup> En particular, aquesta diferència ha estat posada en relleu<sup>156</sup> per assenyalar que l'AIPI, amb el disseny actual, ha perdut l'oportunitat d'oferir una independència més efectiva i més legitimitat democràtica per no seguir un model d'adscripció parlamentària.

Per la seva banda, el capítol III del títol VIII de la Llei 2/2023 es dedica a l'organització de l'AIPI i regula, de forma destacada, dos òrgans: la presidència de l'AIPI i la Comissió Consultiva de Protecció de l'Informant. Aquesta estructura bàsica es desenvolupa a l'article 8 del RD 1101/2024, en el qual es diu que, a banda d'aquells dos òrgans, hi haurà tres òrgans directius dependents de manera directa de la presidència, que són: el Departament de Protecció de l'Informant, el Departament de Seguiment i Règim Sancionador i, en tercer lloc, la Gerència.

La presidència de l'AIPI és el seu màxim òrgan de representació i govern. El seu nomenament s'efectua a través d'un reial decret, a proposta del ministre o ministra de Justícia. Posteriorment, en el termini d'un mes, el Congrés dels Diputats, a través de la comissió corresponent, i per un acord adoptat per majoria absoluta d'aquesta comissió, haurà de ratificar el nomenament del titular de la presidència de l'AIPI. Aquest primer nomenament ja ha estat efectuat, en favor del professor Manuel Villoria, mitjançant el Reial decret 328/2025, de 15 d'abril, pel qual es nomena president de l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant, AAI, el senyor Manuel Villoria Mendieta.

S'ha assenyalat que la Llei 2/2023<sup>157</sup> és una mica imprecisa o vaga en assenyalar els requisits de la persona proposada per presidir l'AIPI, ja que únicament s'estableix que ha de tractar-se d'una persona «de prestigi i competència professional reconeguts en l'àmbit de les matèries competència de l'Autoritat» (art. 53.2), per la qual cosa podria referir-se a un ampli

---

155. Així, l'article 1.1 de la LOAC; l'article 1.1 de la LAVAF; l'article 1.1 de la LOAIB, i l'article 6.1 de la LOAFC. Una cosa diferent és, en aquest sentit, l'encaix institucional previst per a l'Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de la Comunitat Foral de Navarra en la Llei foral 7/2018, de 17 de maig, de creació de l'Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de la Comunitat Foral de Navarra (LOANA).

156. Jiménez, «La nueva autoridad independiente de protección del informante», 352.

157. Sierra, «La autoridad independiente de protección del informante en la ley 2/2023», 86.

i variat grup de professionals. Així mateix, Jiménez<sup>158</sup> ha apuntat que és desafortunada l'absència d'un nombre d'anys determinat com a mínim d'experiència professional, experiència que, d'altra banda, sí que s'exigeix a dos membres de la Comissió Consultiva de Protecció de l'Informant.<sup>159</sup> No obstant això, aquest criteri dels deu anys d'experiència professional es pot trobar en algunes agències antifrau que estan exercint funcions de protecció de denunciants, com a requisit d'elegibilitat del director o directora.<sup>160</sup>

El mandat de la presidència és de cinc anys, no renovable ni prorrogable. Després d'aquest període, cessarà en el càrrec de president o presidenta de l'autoritat. A més de l'expiració del mandat, també podrà cessar en el càrrec a petició pròpia, o bé per separació acordada mitjançant un reial decret pel Consell de Ministres, en cas d'incompliment greu de les seves obligacions, incapacitat sobrevinguda per a l'exercici de la seva funció, incompatibilitat o condemna ferma per delictes dolós (art. 58 de la Llei 2/2023). Excepte en l'últim cas, referent a la condemna penal, en els altres casos de separació aquesta haurà de ratificar-se per majoria absoluta de la comissió competent del Congrés dels Diputats.

Anualment, el president o presidenta de l'AIPI haurà de comparèixer davant la comissió corresponent del Congrés dels Diputats i del Senat, com a mecanisme de control parlamentari de la seva actuació (art. 59 de la Llei 2/2023).

Les funcions de la presidència es llisten en l'article 55 de la Llei 2/2023 i l'article 12 del RD 1101/2024. Entre d'altres, s'encarrega de la representació legal de l'AIPI, aprova les circulars, les recomanacions i el reglament de règim interior, dirigeix i coordina les activitats de tots els òrgans de l'AIPI i, entre moltes altres, dicta les resolucions en els procediments en matèria sancionadora que preveu la Llei 2/2023.

Al seu torn, la Comissió Consultiva de Protecció de l'Informant es crea com un òrgan col·legiat d'assessorament de la presidència de l'AIPI (art. 56 de la Llei 2/2023 i 15 del RD 1101/2024). Principalment, la seva actuació consisteix a informar, sense caràcter vinculant (art. 54.4 de la Llei 2/2023), respecte d'aquelles qüestions que li sotmeti la presidència, encara

158. Jiménez, «La nueva autoridad independiente de protección del informante», 365-366.

159. En particular, l'article 54.2.ª de la Llei 2/2023 es refereix als dos representants designats pel Ministeri de Justícia com a membres de l'esmentada Comissió Consultiva. Aquests dos membres han de ser juristes de competència reconeguda amb més de deu anys d'exercici professional.

160. Encara que els articles 26.3 de la LAVAF, 19.1 de la LOAIB i 25.1 de la LOAFC presenten diferències, coincideixen a assenyalar la importància dels deu anys d'experiència mínima. No obstant això, l'art. 9.1 de la LOAC no quantifica l'experiència mínima necessària.

que també es preveu la possibilitat que aquesta comissió formuli propostes en temes relacionats amb matèries de competència de l'AIPI.

La comissió està composta per tretze membres,<sup>161</sup> que han de tenir almenys rang de director general o assimilat i s'han de nomenar per ordre del titular del Ministeri de Justícia, la qual s'haurà de publicar en el *Butlletí Oficial de l'Estat*, més la presidència. La presidència de la comissió correspon a la mateixa persona que presideix l'AIPI.

El Departament de Protecció de l'Informant, segons l'article 20 del RD 1101/2024, assumeix funcions relatives a l'adopció de mesures de protecció i suport de l'informant, gestiona el canal extern de l'AIPI que preveuen els articles 16 i següents de la Llei 2/2023 i, entre d'altres, gestiona la base de dades del sistema de gestió d'informació.

El Departament de Seguiment i Règim Sancionador té encarregades, per disposició de l'article 21 del RD 1101/2024, funcions en relació amb la tramitació d'expedients sancionadors per les infraccions que preveu la Llei 2/2023 que siguin competència de l'AIPI, l'elaboració de circulars i recomanacions, així com de models de prevenció del delictes en àmbit públic i l'elaboració de la memòria anual de l'AIPI; entre d'altres, també s'encarrega d'exercir la secretaria de la Comissió Consultiva de Protecció de l'Informant.

Sobre la Gerència, que es regula a l'article 22 del RD 1101/2024, es preveu que assumeixi funcions en relació amb els recursos humans, a fi de fer-ne la gestió, incloent-hi l'elaboració de la relació de llocs de treball, la planificació i l'execució de la política de prevenció de riscos laborals, la gestió economicofinancera i patrimonial de l'entitat, la tramitació dels expedients de contractació per adquirir béns, la gestió comptable i, entre altres funcions operatives, la gestió del canal intern de l'AIPI.

A més de comptar amb aquests cinc òrgans, per poder funcionar correctament, l'AIPI necessitarà recursos personals i materials. Així, es preveu que l'AIPI compti amb personal al seu servei (art. 45 de la Llei 2/2023 i 23 i següents del RD 1101/2024). Aquest personal s'ha de seleccionar seguint procediments que garanteixin la publicitat i la concurrència, i la seva selecció s'ha d'ajustar als principis de competència i aptitud profes-

---

161. Es tracta, majoritàriament, de representants d'institucions i autoritats de nivell estatal amb funcions de control, com el Tribunal de Comptes, el Banc d'Espanya o la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, entre d'altres. Així mateix, s'ha de destacar que es preveu que dos membres siguin representants designats pel Ministeri de Justícia per un període de cinc anys entre juristes de competència reconeguda amb més de deu anys d'exercici professional.

sional, mèrit i capacitat i idoneïtat. El seu règim és el propi dels empleats públics, i és possible la incorporació com a funcionaris o com a personal laboral, segons correspongui. Una vegada incorporat al servei de l'AIPI, el seu personal haurà de rebre formació específica per al tractament de les comunicacions.

Compta amb patrimoni propi i independent (art. 47 de la Llei 2/2023), aspecte, aquest, l'econòmic, en el qual s'ha de destacar la previsió que l'AIPI es financi, també, a través de l'exercici de la seva potestat sancionadora, perquè es preveu que pugui rebre un percentatge, a determinar en la Llei de pressupostos generals de l'Estat, dels imports de les sancions pecuniàries que imposi (art. 47.2.c de la Llei 2/2023).

### **7.3. Les funcions de l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant**

L'article 43 reconeix una sèrie de funcions a l'AIPI, les quals es desenvolupen i s'amplien posteriorment a l'article 3 del RD 1101/2024: la gestió del canal extern, l'adopció de mesures de protecció i suport a l'informant, informar sobre avantprojectes i projectes de disposicions generals, la potestat sancionadora i la promoció de la cultura de la informació.

En efecte, l'article 24 de la Llei 2/2023 delimita l'espai de l'AIPI com a canal extern, circumscribint-lo a l'Administració General de l'Estat i les entitats que integren el sector públic estatal, la resta d'entitats del sector públic, els òrgans constitucionals i els òrgans de rellevància constitucional. I, respecte de les entitats del sector privat, exerceix de canal extern quan la infracció o l'incompliment sobre el qual s'informi «afecti o produeixi els seus efectes en l'àmbit territorial de més d'una comunitat autònoma» (art. 24.1 de la Llei 2/2023).

Com també he indicat, pot signar-se un conveni que estengui les funcions de l'AIPI en el territori d'una comunitat autònoma. En definitiva, com es pot observar, si no existeix aquest conveni en la corresponent comunitat autònoma, no es podrà emprar el canal extern de l'AIPI per comunicar la infracció que afecti una entitat local o una administració autonòmica. En aquest supòsit, el canal extern haurà de ser el de l'autoritat autonòmica (art. 24.2.a de la Llei 2/2023).

Sobre l'activitat d'investigació associada a la tramitació de la comunicació de l'incompliment normatiu (art. 19 de la Llei 2/2023), cal destacar

que aquesta actuació no equival a un procediment sancionador, ja que l'autoritat gestora del canal extern en principi no serà competent, en vista de la Llei 2/2023, per sancionar el possible incompliment normatiu denunciat, perquè la potestat sancionadora que correspon a aquesta mateixa autoritat es reserva a altres qüestions, com les represàlies a l'informant, l'obstrucció o falta de col·laboració en les investigacions, o l'incompliment d'altres obligacions que imposa la Llei 2/2023, com pot ser l'establiment dels sistemes interns.

El procediment de gestió d'informacions del canal extern s'ha de revisar i, si escau, modificar cada tres anys. L'article 3.1 del RD 1101/2024 indica que s'ha de publicar el procediment de gestió d'alertes de l'AIPI i que també han de ser objecte de publicació les modificacions que se'n facin. Per fer-ho, d'acord amb l'article 22, l'AIPI no sols ha de tenir en compte la seva pròpia experiència, sinó també la de les altres autoritats que gestionin canals externs.

L'article 43.2 reconeix la funció de protecció d'informants de l'AIPI. Aquesta funció s'ha de presumir central de la seva activitat, en tant que és la que determina la seva denominació (Autoritat Independent de Protecció de l'Informant). L'àmbit en el qual exerceix aquesta protecció és el sector públic estatal i el sector privat, quan l'incompliment se circumscriu a l'àmbit territorial de més d'una comunitat autònoma (art. 41).

Per altra banda, l'article 43.3 de la Llei 2/2023 i l'article 3.3 del RD 1101/2024 estableixen la funció de l'AIPI d'informar, preceptivament, sobre avantprojectes i projectes de disposicions generals que afectin l'àmbit de competències de l'AIPI i les seves funcions en exercici d'aquestes competències que té atribuïdes. En particular, es reconeix la potestat indicativa de l'AIPI en l'article 43.3 de la Llei 2/2023. En aquest apartat s'estableix que l'AIPI haurà d'informar amb caràcter preceptiu sobre avantprojectes i projectes de disposicions generals que afectin el seu àmbit de competències o funcions. Com que no s'assenyala que aquest informe sigui vinculant, s'ha d'entendre que no vincula (art. 80.1 de la LPAC). En comparació amb el paper informador d'altres autoritats autonòmiques amb funcions de protecció de denunciants, l'AIPI es pot considerar alineada amb les bones pràctiques autonòmiques respecte del caràcter preceptiu de l'informe, com és el cas de l'oficina antifrau andalusa, la qual informa, amb caràcter preceptiu, al parlament andalús sobre els projectes normatius que desenvolupin la LOAFC o que estiguin directament relacionats amb la finalitat i les funcions de l'oficina (art. 9.1.c de la LOAFC).

Els articles 52 i 43.4 de la Llei 2/2023 reconeixen la potestat sancionadora de l'AIPI en relació amb el règim sancionador que preveuen els articles 60 i següents, compartit amb les autoritats autonòmiques, a les quals també es reserven competències sancionadores, i es podria preveure, així mateix, que l'AIPI assumís les funcions atribuïdes a l'autoritat autonòmica en una comunitat autònoma per conveni.

El règim sancionador és un règim administratiu (art. 60 de la Llei 2/2023) sotmès a les regles de procediment administratiu de la LPAC i a les previsions de la LRJSP, particularment en relació amb els principis de la potestat sancionadora dels articles 25 i següents, i pot ser concurrent amb el règim disciplinari que correspongui (art. 67 de la Llei 2/2023).

Respecte de les infraccions, el primer element que es pot destacar és que l'element subjectiu del dol es preveu respecte de les infraccions molt greus, de tal manera que no es consideraran molt greus, en principi, les conductes infractores que no siguin doloses.<sup>162</sup> Les accions o omissions tipificades com a infraccions, que preveu l'article 63 de la Llei 2/2023, són, de forma simplificada, les següents.

Com a molt greus, les accions o omissions doloses consistents a: limitar de manera efectiva els drets i les garanties de la llei, obstaculitzar la presentació d'alertes o impedir-ne, frustrar-ne o alentir-ne el seguiment; adoptar represàlies contra informants o persones del seu entorn; vulnerar les garanties de confidencialitat i anonimat; vulnerar el deure de secret en relació amb les informacions; informar sabent que la informació és falsa, i incomplir l'obligació de disposar d'un sistema intern, així com la reincidència en la comissió d'infraccions greus.

Com a greus, les accions i les omissions consistents a: limitar drets i garanties de la llei i els intents d'obstaculitzar la presentació d'alertes o impedir-ne, frustrar-ne o alentir-ne el seguiment quan no tingui la consideració de molt greu;<sup>163</sup> vulnerar les garanties de confidencialitat i anonimat quan no tingui la consideració de molt greu; vulnerar el deure de secret quan no tingui la consideració d'infracció molt greu; incomplir l'obligació d'adoptar

---

162. Vegeu l'article 63.1 de la Llei 2/2023 en comparació amb els apartats 2 i 3 del mateix article.

163. S'ha criticat, amb raó, aquesta fórmula de la llei per classificar les conductes en infraccions de diferent gravetat: «[...] hemos de decir que la separación aquí planteada entre conductas infractoras y su clasificación como graves o muy graves puede incurrir en una argumentación apodíctica, que se basa en sí misma, en una argumentación circular que, incluyendo o no la apreciación de la concurrencia del elemento doloso se remiten a la falta de consideración de la infracción como muy grave» (Brufao, «Régimen sancionador», 400).

mesures per garantir la confidencialitat i el secret de les informacions, i reiterar infraccions lleus.

Finalment, es tipifiquen com a infraccions lleus les accions i les omissions consistents en la remissió d'informació incompleta, de forma deliberada, per part del responsable del sistema a l'autoritat de protecció i gestora del canal extern, o fora del termini concedit; l'incompliment de l'obligació de col·laborar en la investigació de les alertes, i qualsevol incompliment d'una altra obligació de la llei que no estigui prevista com a infracció.

Poden ser responsables d'aquestes infraccions tant persones físiques com jurídiques (art. 62 de la Llei 2/2023) i, de fet, les sancions que s'estableixen diferencien els imports de les multes en funció de si es tracta de persones jurídiques o persones físiques (art. 65 de la Llei 2/2023). En relació amb aquesta responsabilitat, es preveuen unes regles específiques per a la consideració d'eventuals exempcions de responsabilitats de membres d'òrgans col·legiats (art. 62.2 de la Llei 2/2023).

Els imports de les sancions que preveu l'article 65 de la Llei 2/2023 són molt elevats, especialment si els comparem amb la legislació autonòmica que reconeixia, abans de la Llei 2/2023, potestat sancionadora en relació amb funcions semblants a les que busca garantir la Llei 2/2023 amb la regulació d'aquest règim sancionador.

Per a persones físiques, les sancions lleus tenen assignada una quantia de multa de 1.001 a 10.000 euros, de 10.001 a 30.000 euros per a les greus i de 30.001 a 300.000 euros per a infraccions molt greus. Per a les jurídiques, el que més sobta és que no hi ha un import mínim per a les multes respecte de les infraccions lleus (només màxim, amb el topall a 100.000 euros), i es pot arribar a un màxim d'1.000.000 d'euros en cas d'infraccions molt greus atribuïdes a persones jurídiques. Només en casos d'infraccions molt greus, es permeten mesures addicionals, com l'advertiment públic, la prohibició d'obtenir subvencions o altres beneficis fiscals durant un termini de fins a quatre anys, o la prohibició de contractar de conformitat amb la Llei 9/2017, de contractes del sector públic. Finalment, si la sanció iguala o supera la multa per un import de 600.001 euros, es podran publicar al *Butlletí Oficial de l'Estat*.

Els criteris de graduació es regulen a l'article 66 de la Llei 2/2023, i les referències temporals a efectes de prescripció, a l'article 68 de la Llei 2/2023.

Quant a l'àmbit competencial, en matèria sancionadora, l'AIPPI podrà sancionar totes les infraccions de la Llei 2/2023 comeses en l'àmbit del sector públic estatal. Queda fora de la seva competència l'exercici de la

potestat sancionadora respecte d'infraccions comeses en l'àmbit del sector públic autòmic i local.

Quant al sector privat, correspon a l'AIPI exercir la potestat sancionadora respecte d'infraccions comeses en aquest àmbit que afectin el territori de més d'una comunitat autònoma. A més, si no s'ha especificat el contrari en la llei autònoma que correspongui, també serà competent respecte de les infraccions comeses en l'àmbit del sector privat que afectin únicament el territori d'una sola comunitat autònoma (art. 61.3 de la Llei 2/2023).

Per la seva part, les autoritats competents autònòmiques exerciran la potestat sancionadora respecte d'aquelles infraccions que es cometin en l'àmbit del sector públic autòmic i local del territori de la comunitat autònoma i, si així es preveu expressament, com acabo de dir, també respecte de les infraccions comeses en el sector privat que afecti només el seu territori (art. 61.3 de la Llei 2/2023).

En últim lloc, l'article 43 reconeix a l'AIPI la funció de fomentar i promoure la cultura de la informació. Aquesta funció va marcada, a parer meu, per una molt mala elecció de la terminologia, ja que tradicionalment s'ha entès la cultura de la informació com l'ús d'informació fiable com a base per a la presa de decisions i la gestió que es fa de la informació.<sup>164</sup> Òbviament, aquesta llei no ordena l'AIPI que promogui un bon ús de dades i informació per prendre decisions, sinó que el que li ordena promoure és la cultura de la legalitat o del compliment normatiu, un terme que fa anys que s'utilitza de forma estesa.<sup>165</sup> I, de fet, també em sembla molt revelador el que preveu al respecte el RD 1101/2024, perquè, a més d'atribuir-li la funció de promoció de la cultura de la informació, afegeix que aquesta opera com a mecanisme per prevenir i detectar amenaces a l'interès públic, cosa que reforça aquesta assimilació amb el compliment normatiu.

Promoure aquesta cultura, a tall de proposta, entre altres coses, podria incloure la informació i la formació en relació amb les maneres de denunciar incompliments normatius i els drets que es tenen com a informant, incloent-hi informació i formació sobre el dret a informar de manera anònima i el dret a no ser víctima de represàlies. Aquest vessant informador i formatiu de la promoció de la «cultura de la informació» en la seva derivada d'informació sobre la protecció contra represàlies també es podria entendre prevista expressament a l'article 37.1.a de la Llei 2/2023.

164. Caudillo, et al., «Cultura de la información en el contexto educativo universitario», 135.

165. Així, per exemple, s'ha indicat: «The phrase “culture of compliance” has thus made its way into common legal discourse as describing both a goal and a marker» (Langevoort, «Cultures of compliance», 935).

Entenc que, sobre la base d'aquesta funció, es podrien elaborar guies i altres documents informatius destinats a organitzacions del sector públic i del sector privat, o mesures de foment dirigides a qualsevol organització pública o privada, sense la limitació competencial subjectiva que es pot trobar respecte d'altres funcions ja vistes prèviament, ja que no es limita ni es detalla com s'ha d'exercir aquesta funció, més enllà de la possible connexió amb l'article 37.1.a. Així, en exercici d'aquesta funció, per exemple convocant un concurs o un premi que reconegui pràctiques exemplars en matèria de sistemes interns d'informació, es poden promoure les bones pràctiques, a fi que s'estenguin, i fins i tot es podrien habilitar vies per donar suport econòmic o material a aquelles organitzacions més petites i amb menys recursos (públiques i privades) que vulguin disposar de bons sistemes interns.

Relacionat amb les funcions, també mereix especial atenció l'article 51 de la Llei 2/2023, el qual atribueix a la persona titular de la presidència de l'AIPI la potestat per elaborar recomanacions i circulars. Aquestes figuren també dins les funcions de l'article 3 del RD 1101/2024, en particular al punt cinquè, i posteriorment es desenvolupa a l'article 37 de l'esmentat RD 1101/2024.

Tots dos instruments, recomanacions i circulars, tenen per objecte establir els criteris i les pràctiques adequats per al correcte funcionament de l'AIPI,<sup>166</sup> i la competència per a la seva aprovació es reconeix a la presidència de l'entitat, però únicament les circulars presenten les notes pròpies de les normes jurídiques. La qüestió de si és possible atribuir potestat normativa a una autoritat independent l'aborda l'article 129.4 de la LPAC, en el qual es permet aquesta possibilitat, sempre que sigui mitjançant una llei.

En efecte, l'article 51.2 de la Llei 2/2023 preveu que se'ls apliqui el procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general i imposa la publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat*. A més, se'ls atribueix caràcter obligatori. L'article 37 del RD 1101/2024 es titula «Circulars i recomanacions», i, en efecte, en el primer apartat es reconeix que l'AIPI pot aprovar

---

166. En aquest punt, ha d'assenyalar-se la confusió generada per la supressió, durant la tramitació parlamentària, de l'apartat 5 de l'article 43 del projecte de llei, que assenyalava expressament la facultat de l'AIPI d'elaborar circulars i recomanacions per al compliment adequat de la llei. En aquest sentit, Jiménez Franco («La nueva autoridad independiente de protección del informante», 355) apunta que s'ha perdut una bona oportunitat per deixar clar que l'AIPI podria assumir funcions de coordinació, en els àmbits estatal i autonòmic, dictant circulars vinculants, també per a les altres autoritats de protecció. No obstant això, convé afegir que podria entendre's que la coordinació entre autoritats es preveu que adopti formes més pròpies de *soft law* i de la cooperació més que de la imposició normativa unilateral, tal com es desprèn de l'article 42.3.

totes dues fonts per establir criteris i pràctiques adequades per al correcte funcionament de l'autoritat mateixa, si bé a continuació dedica la resta d'apartats, del 2 al 7, al procediment per aprovar les circulars. S'hi preveuen quines parts componen el projecte de circular, les fases de consulta pública i audiència a ciutadans i organitzacions afectats, els informes que es poden sol·licitar, el dictamen del Consell d'Estat, l'aprovació final (que la presidència de l'AIPI no pot delegar; article 37.6 del RD 1101/2024) i l'entrada en vigor de les circulars.

Aquestes circulars, no obstant això, no poden ser considerades com a equivalents a qualsevol mena de desenvolupament normatiu (reglamentari) de la Llei 2/2023, ja que es poden localitzar diverses limitacions a la potestat normativa de l'AIPI. La primera és que la potestat de desenvolupament reglamentari de la llei s'atribueix, amb caràcter general, al Govern i no a l'AIPI (disposició final desena). La segona limitació és que les circulars (i, en aquest punt, també les instruccions) de l'AIPI no poden referir-se a aspectes interpretatius de la Llei 2/2023 vinculants per a les autoritats de protecció autonòmiques a fi d'aconseguir la coherència aplicativa de la Llei 2/2023 en tot el territori de l'Estat espanyol, ja que aquesta eventual tasca interpretativa s'articula a través de mecanismes de cooperació i col·laboració entre l'AIPI i les autoritats autonòmiques (art. 4.2.3 de la Llei 2/2023). Finalment, la tercera limitació l'estableix el mateix article 51, ja que assenyala expressament que la seva finalitat és establir els criteris i les pràctiques adequats per al correcte funcionament de l'AIPI. Aquesta limitació, com es pot apreciar, condueix a pensar que la potestat normativa que es reconeix a l'AIPI podria ser principalment una potestat normativa *ad intra*, d'autoorganització, encara que, definitivament, les potestats d'autoorganització es diferencien de les regulacions amb efectes *ad extra*, i aquest efecte extern de les circulars està reconegut expressament en l'article 51.2 de la Llei 2/2023. Crec, en efecte, que poden trobar-se exemples que encaixen dins d'aquestes limitacions, que estiguin destinades a subjectes externs a l'AIPI, però que es refereixin a aspectes de funcionament d'aquesta autoritat, com pot ser la forma en què hagi de comunicar-se a l'autoritat el nomenament i el cessament de la persona designada com a responsable d'un sistema intern (art. 8.3 de la Llei 2/2023), a l'efecte que l'AIPI pugui exercir correctament les seves funcions de registre i control. Cal destacar, també, que, a diferència de moltes de les facultats que s'atribueixen a l'AIPI, en aquest cas la competència per a l'aprovació de circulars amb caràcter normatiu i efectes *ad extra* es reconeix únicament de l'AIPI. Correspondrà, doncs,

a la normativa autonòmica definir, per a cadascuna de les autoritats de protecció autonòmiques, les seves competències i la seva eventual potestat normativa amb efectes vinculants *ad extra* respecte dels subjectes sobre els quals actui l'autoritat.

Per acabar, hem d'afegir les funcions addicionals que li atribueix el seu estatut, aprovat pel RD 1101/2024, a l'article 3, a vegades barrejades amb algunes de les funcions originalment previstes a la llei. En particular, dins aquestes funcions, voldria destacar que, relacionat amb l'elaboració de circulars i recomanacions, es diu que l'AIPi ha d'elaborar models de prevenció del delictes en l'àmbit públic, cosa que sens dubte reforça la idea del model soterrat de compliment normatiu que semblava voler impulsar la llei, perquè ens situa clarament en l'òrbita dels programes de compliment o *compliance*,<sup>167</sup> estesos en l'àmbit privat i encara pendents d'assimilació, adaptada en allò que correspongui a les particularitats de les diferents organitzacions públiques.<sup>168</sup> Ara bé, convé tenir present que, malgrat ser una bona iniciativa per estendre en el sector públic, de vegades s'ha dit que, en la seva execució, aquests sistemes poden ser merament cosmètics i, en definitiva, corren el risc de no ser gaire efectius per a la prevenció si no se'n fa un correcte disseny i aplicació.<sup>169</sup>

#### **7.4. Especial consideració a l'exercici de funcions equivalents a les previstes per a les autoritats autonòmiques reconegudes amb anterioritat a la Llei 2/2023 a les agències anticorrupció**

Abans de la Llei 2/2023 i, fins i tot en diversos casos, també abans de l'esmentada Directiva 2019/1937, les agències anticorrupció autonòmiques havien posat en funcionament canals de denúncia per comunicar fets propis de la competència investigadora d'aquestes oficines, típicament casos de frau i corrupció. Havien, també, generalment, assumit funcions en matèria de protecció de les persones que havien denunciat a través de les seves bústies o canals de denúncia. S'havien basat, a manca d'un marc normatiu nacional més desenvolupat, en els articles 12 i 39 de la Convenció de les

167. Walsh, i Pyrich, «Corporate compliance programs as a defense to criminal liability».

168. Campos, «El sistema interno de información como elemento básico en la implantación del compliance en el sector público», 210-213.

169. Krawiec, «Cosmetic compliance and the failure of negotiated governance».

Nacions Unides contra la Corrupció, en relació amb les denúncies i la previsió d'òrgans de prevenció de l'article 6 del mateix tractat internacional.

Pel que fa a Catalunya, no es preveu res específic a la LOAC, però a les NARI de l'OAC, aprovades per la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament de Catalunya, en la sessió de 25 de novembre de 2009, l'article 16 es refereix a la possibilitat que l'OAC rebi denúncies de casos de corrupció o frau i en preveu la confidencialitat en relació amb el denunciament com a reserva d'identitat (art. 24 de les NARI).

Respecte de l'autoritat de la Comunitat Valenciana, la LAVAF preveu en l'article 14.1.c l'obligació de l'oficina d'establir procediments i canals confidencials per a la formulació de denúncies, i també es regula en l'apartat segon del mateix article l'obligació de crear un altre canal, denominat *oficina virtual de l'empleat públic*, a fi que aquest personal pugui comunicar de manera confidencial els expedients administratius en els quals es detecti alguna possible irregularitat.

Al seu torn, la LOAFC, que s'aprova ja amb posterioritat a l'aprovació europea de la Directiva 2019/1937, preveu en l'article 36 que les denúncies s'han de presentar en l'oficina seguint procediments i canals establerts i gestionats de manera segura, garantint la confidencialitat, i amb remissió del justificant de recepció de la denúncia. Aquests procediments i canals s'estableixen en el reglament de règim interior, amb els requisits que preveu la Directiva 2019/1937, i a través dels quals també es podrà sol·licitar la concessió dels drets de les persones denunciants i de les mesures de protecció, d'acord amb el que preveu la LOAFC (art. 37 i 38).

Quant al cas de Navarra, l'article 12 de la LOANA regula la bústia de l'oficina de Navarra per rebre queixes, suggeriments o denúncies. Es preveu també que l'Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de la Comunitat Foral de Navarra ha d'estudiar les esmentades queixes i denúncies i determinar si incoa d'ofici un expedient d'informació a fi de determinar possibles responsabilitats.

Si ens centrem ara en la funció de protecció d'alertadors, els dos models principals serien els de la LAVAF i la LOAFC, ja que les altres oficines van regular aspectes de protecció en fonts de rang inferior. En particular, en el cas de la LOAIB, l'article 14.5 fa una remissió a un protocol per a la seva regulació, que es va materialitzar amb la Resolució 1/2021, de 12 de febrer de 2021, del director de l'OAIB, per la qual s'aprova el protocol d'actuació per a la protecció i la salvaguarda dels drets de les persones denunciants o alertadores. Malauradament, l'oficina balear ha estat suprimida i ja no presta cap d'aquestes funcions.

Pel que fa a Catalunya, la LOAC no conté cap previsió sobre aquest tema, però s'estableix un règim de protecció a l'article 25 de les NARI.

Per la seva part, a la Comunitat Valenciana, l'article 14.1.a de la LAVAF preveu que són considerades persones denunciants les que comuniquin fets que puguin donar lloc a l'exigència de responsabilitats legals. Aquesta definició àmplia ha estat utilitzada, en la pràctica, per donar també protecció a persones que no havien formulat la denúncia davant l'AVAF, sinó davant un altre organisme.

Malgrat això, el TSJ de la Comunitat Valenciana, en fer la interpretació de l'article 14 de la LAVAF, va entendre que aquest règim només era aplicable quan la denúncia s'ha formulat davant l'oficina. En efecte, en el cas resolt en la sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, de 16 de novembre de 2021, rec. 427/2018,<sup>170</sup> és objecte de recurs una resolució de la direcció de l'AVAF en la qual es reconeix a una persona la condició de denunciador i s'estableixen una sèrie de mesures de protecció per part de l'AVAF, amb la particularitat que aquesta persona funcionària no havia presentat cap denúncia davant l'AVAF, sinó que havia presentat la informació en el marc d'unes diligències penals prèvies.

Entén el tribunal que només és aplicable la condició que reconeix l'article 14 de la LAVAF als casos en què la denúncia s'ha presentat davant l'oficina, perquè, si bé la seva literalitat és poc específica (es critica la redacció del precepte), amb una interpretació sistemàtica relacionant l'article 14 amb uns altres de la LAVAF, i la ubicació mateixa de l'article dins de la regulació del procediment d'investigació de l'oficina, es desprèn que no es podria reconèixer aquesta condició a una persona que només hagi presentat la denúncia davant l'autoritat judicial. Posteriorment, el TS va desestimar el recurs de cassació interposat per l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana i va confirmar aquesta sentència del TSJ de la Comunitat Valenciana, en la sentència de 20 de juliol de 2023.<sup>171</sup>

Per la seva part, el model de la legislació andalusa planteja un text molt més clar i limita el règim de protecció de l'oficina andalusa a les persones que han presentat una denúncia davant l'oficina, com preveu l'article 35 de la LOAFC. Per ser persona denunciador objecte de possible protecció, ha de presentar-se la denúncia davant l'oficina i sobre una matèria objecte de l'actuació de l'oficina (fraud, corrupció, conflicte d'interessos, activitats

---

170. ROJ: STSJ CV 5524/2021.

171. ROJ: STS 3426/2023.

il·legals en perjudici dels interessos públics), i la denúncia ha de complir amb els requisits de l'article 20.c (en aquest cas, identitat de la persona que la formula i relació de fets).

Una de les peculiaritats dels règims de protecció és, justament, el tipus de mesures de protecció que es poden adoptar, d'acord amb les lleis de creació d'oficines i agències anticorrupció que les reconeixen expressament.

Començant per l'OAC, s'ha de destacar que el fonament per reconèixer la seva capacitat per adoptar mesures de protecció no es preveu en la llei de creació, sinó en les NARI. En particular, en l'article 25.2 es preveu, de forma molt indeterminada, que, quan l'oficina tingui coneixement que una persona «denunciant o informant ha estat objecte, directament o indirectament, d'actes d'intimidació o de represàlies», el director o directora de l'agència anticorrupció catalana haurà de «promoure o exercir davant les autoritats competents les accions correctores o de restabliment que calguin, de les quals ha de deixar constància en tot cas a la memòria anual». No s'hi donen gaires detalls, com es pot observar,<sup>172</sup> però s'habilita el director o directora a adoptar les mesures que consideri com a protecció contra les represàlies que pugui patir un denunciante davant l'OAC.

Passo a centrar-me, doncs, en les lleis de creació que regulen específicament la protecció, això és, la LAVAF i la LOAFC, per als casos valencià i andalús. Un element comú en ambdós casos és reconèixer que la persona alertadora o denunciante pot requerir assessorament expert, de tal manera que l'oficina anticorrupció li ofereix assessorament legal (art. 14.1.d de la LAVAF) o li reconeix el dret a sol·licitar la reparació dels perjudicis causats, incloent-hi les despeses derivades de la necessitat d'assistència jurídica o psicològica (art. 37.1.d de la LOAFC). Un segon grup de mesures que es troben en aquestes lleis de creació de les oficines són les que incideixen en l'àmbit de les relacions laborals de les persones denunciants. Així, és comú que es reculli en les dues lleis de manera expressa la facultat de les oficines anticorrupció per instar al trasllat (provisional) de la persona denunciante a un altre lloc de treball a sol·licitud de la persona denunciante (art. 14.1.d de la LAVAF; i, amb una interessant distinció en funció del sotmetiment a una relació funcional o laboral del personal al servei del sector públic, art. 38 de la LOAFC). En aquest àmbit, l'article 14 de la LAVAF també reconeix expressament la possibilitat que l'oficina pugui instar l'òrgan

---

172. Per exemple, per referir un període previ a l'aprovació de la llei 2/2023, en la memòria de 2022 s'indica que es van obrir dos expedients de protecció nous, però en la memòria es limita a indicar que es va acordar oferir assistència i assessorament (OAC, *Memòria 2022*, 75).

competent a la concessió d'un permís per un temps determinat amb el manteniment de la retribució.

Finalment, les dues lleis contenen una clàusula oberta sobre la mena de mesures que poden adoptar, ja que es reconeix en les seves lleis de creació que poden exercir les accions correctores o de restabliment que considerin pertinents, deixant-ne constància en la memòria anual (art. 14.1.d de la LAVAF i art. 37.1.e de la LOAFC).<sup>173</sup>

A part d'aquestes mesures, es troben els drets reconeguts a les persones denunciants o alertadores, els quals l'article 37 de la LOAFC reconeix expressament i altres oficines han hagut de preveure en la normativa interna, per manca de previsió expressa en la llei de creació, com és el cas de l'article 43 del reglament de l'agència anticorrupció valenciana<sup>174</sup> i l'article 3 de la Resolució 1/2021, de 12 de febrer de 2021, del director de l'OAIB, per la qual s'aprova el protocol d'actuació per a la protecció i la salvaguarda dels drets de les persones denunciants o alertadores.

Com a exemples il·lustratius, en la memòria de 2022 de l'AVAF figuren detalls sobre represàlies i mesures de protecció concretes adoptades abans de l'aprovació de la Llei 2/2023.<sup>175</sup> Així, per exemple, es recull el cas de la denúncia en què una «persona funcionària amb habilitació nacional ha posat en coneixement d'aquesta Agència la intenció d'un ajuntament d'efectuar una pròrroga, contrària a dret, d'un contracte administratiu per import de diverses desenes de milions d'euros», la qual cosa s'indica que va donar lloc a represàlies de la següent forma: «Per part de l'Ajuntament s'estan iniciant actuacions per a modificar la Relació de Llocs de treball a fi d'alterar la situació d'aquesta persona funcionària d'habilitació nacional mitjançant la conversió del seu lloc, configurat com de concurs, a lliure designació. El canvi en el sistema de provisió persegueix realitzar una major pressió i disposició de cessament de la persona que ocupa el lloc, si els seus informes no s'ajusten a l'interès polític dels sol·licitants. La funcionària també rep freqüents atacs a la seva reputació professional a conseqüència d'aquesta denúncia i d'unes altres que ha hagut de realitzar a través dels seus propis informes de legalitat». En aquest cas, l'Agència va emetre un

---

173. Així, vegeu: AVAF, *Memòria 2021*, 101 i s. S'hi inclouen, entre d'altres, mesures d'assessorament, elaboració d'informes per a administracions o òrgans judicials i sol·licituds a les administracions per a iniciar determinats procediments (per exemple, sancionadors).

174. Resolució de 27 de juny de 2019, del director de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, per la qual s'aprova Reglament de funcionament i règim interior d'aquesta, en desenvolupament de la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat.

175. Vegeu: AVAF, *Memòria 2022*, 103 i s.

informe en què expressava la seva opinió sobre la pròrroga del contracte. En altres casos, es pot llegir com l'actuació de l'agència va consistir a oferir assessorament sobre com defensar-se de les acusacions rebudes.

Per acabar, també ha estat habitual que les oficines anticorrupció autonòmiques que van entrar en funcionament abans de l'aprovació de la Llei 2/2023 hagin tingut reconeguda la potestat sancionadora atribuïda per la seva pròpia llei de creació, amb una notable excepció, que és l'OAC. Hem de recordar que, abans de la legislació de protecció d'informants, que ara sí que atribueix poders sancionadors a l'OAC en tant que aquesta sigui l'autoritat autonòmica de Catalunya designada a l'efecte de la Llei 2/2023, no comptava amb cap mena de potestat sancionadora, més enllà de l'exercici intern de l'eventual potestat disciplinària respecte del seu propi personal.<sup>176</sup> De fet, l'única previsió de règim sancionador que existia amb l'atorgament de certs poders, molt poc significatius, a l'OAC era l'article 87 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, on s'indica que, si en exercici de les seves funcions l'oficina té coneixement de fets que podrien constituir una infracció tipificada com a molt greu o com a greu a la llei catalana de transparència, podria instar els òrgans competents a incoar el procediment sancionador d'acord amb el que preveu la Llei 19/2014.

En definitiva, en vista de la normativa reguladora de les oficines i les agències anticorrupció considerades aquí, per ser operatives abans de la Llei 2/2023, excepte la catalana, totes les altres tenen atribuïda per la seva llei de creació la capacitat per poder sancionar una sèrie d'infraccions que recullen també aquestes lleis,<sup>177</sup> tasca, aquesta, que recau en la direcció de l'oficina.<sup>178</sup>

La LAVAF defineix les infraccions a l'article 18. Preveu, com a infraccions sancionables, obstaculitzar el procediment d'investigació, i això inclou el fet de negar-se injustificadament a l'enviament d'informació en el termini establert a aquest efecte a la sol·licitud de l'acord d'inici de l'expedient d'investigació, retardar injustificadament l'enviament de la informació en el termini establert a aquest efecte a l'acord d'inici

---

176. Així, l'article 52 de les NARI de l'OAC, aprovades per la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament de Catalunya, assenyalen que la imposició de sancions disciplinàries al personal al servei de l'OAC requereix la instrucció prèvia d'un expedient disciplinari, que resol la direcció de l'Oficina.

177. Aquest tipus de potestat sancionadora ha estat valorada positivament, vegeu: Sáez Lara, *La protección de denunciantes*, 52.

178. Vegeu els articles 21.1 de la LAVAF, 40.3 de la LOAFC i 52.1 de la LOANA, i també l'article 34.1 de la derogada LOAIB.

de l'expedient, remetre la informació de manera incompleta, dificultar l'accés als expedients o la documentació administrativa necessària per a la investigació, així com no assistir injustificadament a la compareixença comunicada per l'agència. També són infraccions susceptibles de ser sancionades les següents conductes: l'incompliment de les mesures de protecció del denunciador quan la falta de col·laboració hagi causat un perjudici al denunciador o a la investigació, no comunicar els fets que siguin susceptibles de ser considerats constitutius de corrupció o conductes fraudulentament o il·legals contràries a l'interès general, filtrar informació en el curs de la investigació o faltar a la diligència en la custòdia de l'expedient, i les denúncies manifestament falses.

D'acord amb la LOAFC, que regula l'oficina anticorrupció andalusa, es consideren infraccions molt greus: l'incompliment del deure de col·laboració amb l'oficina, que defineix l'article 13.2 de la LOAFC, quan s'apreciï dol o derivi en un perjudici molt greu per a la investigació. En aquest marc, es considera que l'incompliment del deure de col·laboració amb l'oficina deriva en un perjudici molt greu per a la investigació quan es produeixi la paralització del procediment d'investigació i inspecció per un termini superior a dos mesos. També es consideren infraccions molt greus qualsevol classe de coacció a les persones que prestin serveis a l'oficina, i la vulneració del dret que estableix l'article 37.1.c de la LOAFC, quan causi un perjudici molt greu a la persona denunciador. En aquest sentit, es considera que la vulneració de l'esmentat dret causa un perjudici molt greu a la persona denunciador quan aquesta hagi patit un perjudici en les seves relacions de servei o condicions de treball. La formulació de denúncies davant l'oficina que continguin informació falsa, tergiversada o obtinguda de manera il·lícita, quan s'apreciï dol, o bé quan derivi en un perjudici molt greu per a la persona investigada, també és considerada com a infracció molt greu. Es considera que la formulació de denúncies davant l'oficina amb el contingut indicat deriva en un perjudici molt greu per a la persona investigada quan es vulnerin els seus drets fonamentals a l'honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge. També són infraccions molt greus la falta de resposta a les comunicacions practicades per l'oficina amb la finalitat de reparar les represàlies i els perjudicis patits pels denunciadors, en els termes que preveu l'article 37.3 de la LOAFC, i la reiteració en infraccions greus, i s'entendrà que existeix reiteració per comissió en el termini de dos anys d'una nova infracció greu. El termini esmentat s'ha de computar des del moment en què adquireixi fermesa en via administrativa la re-

solució sancionadora de la infracció greu. La filtració d'informació en la investigació que causi greus perjudicis a la investigació mateixa o al denunciant també és una infracció tipificada com a molt greu. En canvi, es consideren greus les següents conductes: l'incompliment del deure de col·laboració amb l'oficina, que defineix l'article 13.2 de la LOAFC, quan no sigui constitutiu d'una infracció molt greu; la formulació de denúncies davant l'oficina que continguin informació falsa, tergiversada o obtinguda de manera il·lícita, quan no sigui constitutiva d'infracció molt greu; impedir o intentar impedir la formulació de denúncies davant l'oficina; la vulneració del dret que estableix l'article 37.1.c de la LOAFC, quan no sigui constitutiva d'una infracció molt greu; la falta de resposta dins el termini a les comunicacions practicades per l'oficina que preveu l'article 37.3 de la LOAFC, i, finalment, la reiteració d'infraccions lleus. S'entendrà que existeix reiteració per comissió en el termini d'un any d'una nova infracció lleu, i aquest termini s'ha de computar des del moment en què adquireixi fermesa en via administrativa la resolució sancionadora de la infracció lleu. Finalment, s'entenen com a lleus les següents infraccions: la falta de diligència en la custòdia dels documents objecte d'investigació; la falta de resposta i la resposta fora de termini a les propostes i les recomanacions formulades per l'oficina, que preveu l'article 9, apartat 1, paràgrafs *f* i *g*, de la LOAFC, i l'incompliment del deure de formular una denúncia davant l'oficina, en els termes que preveu l'article 35.2 de la LOAFC.

Convé, a més, esmentar l'Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de la Comunitat Foral de Navarra, creada per la LOANA i posteriorment desenvolupada pel Decret foral 14/2023, d'1 de març, pel qual s'aprova el reglament d'organització i funcionament de l'Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de la Comunitat foral de Navarra. De la regulació de les infraccions destaca el fet que, a part de tipificar com a infraccions conductes comunes que trobem en altres lleis, com ara impedir o dificultar l'actuació inspectora, o aspectes relacionats amb la denúncia, també incorpora com a infracció greu (art. 49.2.e de la LOANA) «l'incompliment de l'obligació de comunicar motivadament a l'oficina l'acord de desatendre el requeriment d'inici d'expedient disciplinari o, si escau, sancionador», la qual cosa és un deure que preveu l'article 52 en els casos en què l'oficina detecta que no és la competent per imposar la sanció.

Pel que fa a les sancions, com a referència, es pot indicar que la Llei 2/2023 tipifica com a infracció molt greu l'adopció de represàlies a conse-

qüència d'una comunicació d'informació (art. 63.1.b), amb sanció prevista en l'article 65. La sanció aplicable a aquestes infraccions molt greus es fixa en una multa, per a persones físiques, de 30.001 fins a 300.000 euros i, per a persones jurídiques, d'entre 600.001 i 1.000.000 d'euros. Addicionalment, es pot recordar l'amonestació pública, la prohibició d'obtenir subvencions o de contractar, i, en cas de ser sancions a persones jurídiques de quantia igual o superior a 600.001 euros, es podrà publicar la informació de la sanció en el *Butlletí Oficial de l'Estat*.

Si s'acut a la normativa autonòmica d'agències anticorrupció, s'observen algunes diferències amb aquestes previsions. Pel que fa a les sancions a la llei creadora de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (LAVAF), estableix les sancions a l'article 19, en el qual preveu, com a sancions lleus, l'amonestació i la multa des de 200 fins a 5.000 euros. Les sancions greus comprenen la declaració d'incompliment del deure i la multa des de 5.001 fins a 30.000 euros. Com a sancions molt greus, la LAVAF disposa la declaració d'incompliment del deure i la multa des de 30.001 fins a 400.000 euros. En relació amb aquestes sancions, la LAVAF assenyala que seran nuls de ple dret qualsevol acte o resolució adoptada com a base de conductes corruptes o fraudulentament tipificades com a greus i molt greus. Per a la graduació de les sancions, l'òrgan competent s'ha d'ajustar als principis de proporcionalitat i valorar el grau de culpabilitat i, si escau, el mal ocasionat o el risc produït o derivat de les infraccions i de la seva transcendència. A més, les sancions per infraccions greus o molt greus establertes per l'agència, s'han de publicar en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* per al coneixement general.

Quant a les sancions que fixa l'oficina antifrau andalusa, podem destacar positivament que diferencia els imports de les sancions a aplicar en dos trams, a fi de limitar el gran ventall que s'obriria en fixar imports mínims i màxims relativament distants entre si.<sup>179</sup> S'imposarà la sanció de multa des de 30.001 fins a 100.000 euros per a infraccions molt greus.

---

179. Element que es pot veure com una innovació favorable en el context de les autoritats antifrau i de protecció d'alertadors autonòmiques, perquè convé tenir present aquí la crítica de Tomás Cano, formulada a partir de l'anàlisi del règim sancionador de la Llei 2/2023, però estenent la reflexió amb caràcter general al dret sancionador administratiu dispers en una gran pluralitat de lleis sectorials: «[...] las sanciones que a tales grupos se asignan se establecen a través de unos topes mínimos y máximos tan amplios que rebasan muchas veces las exigencias mínimas del principio de taxatividad de la sanción, porque de ese modo se otorga a la Administración un margen excesivo en la determinación de la sanción» (Cano, «La protección al denunciante mediante sanciones», 206).

En les infraccions greus s'imposarà la sanció de multa des de 3.001 fins a 30.000 euros, i en les lleus, des de 300 fins a 3.000 euros.

En relació amb els criteris de graduació de les sancions, l'article 47 de la LOAFC disposa que les sancions que s'imposin per la comissió de les infraccions tipificades es graduaran tenint en compte les circumstàncies concurrents, atenent especialment una sèrie de criteris que especifica la mateixa llei. En tot cas, la imposició de la sanció ha de ser proporcionada a la gravetat de la conducta infractora i assegurar que la comissió d'infraccions no resulti més beneficiosa per a la persona infractora que el compliment de les normes infringides. Finalment, la LOAFC recorda que en els casos en què concorrin més de dues circumstàncies agreujants, s'ha d'imposar una sanció, graduada conforme al segon tram previst per a cada una.

Pel que fa al cas navarrès, la LOANA fixa uns imports de multa en l'article 50, en el qual s'estableixen sancions de multa coercitiva fins a 2.000 euros en casos d'infraccions lleus, multes d'entre 2.001 i 20.000 euros per a infraccions greus, i des de 20.001 a 60.000 euros per a les infraccions molt greus.

Si bé està derogada, no voldria deixar d'esmentar que la LOAIB preveia un element interessant, i és que, de manera complementària a les sancions greus i molt greus, l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció balear podia sol·licitar a l'òrgan del qual depenia el càrrec públic sancionat que se'n disposés el cessament sempre que fos de lliure designació, conforme a la legislació que estableix el Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic.

Comptant, doncs, amb aquesta pluralitat de règim sancionador i eventual concurrència (i contradicció) entre infraccions, convé avaluar com han de conuiu els règims sancionadors de les lleis de les agències anticorrupció amb el de la Llei 2/2023, especialment quan siguin aquestes agències les encarregades d'exercir, a la corresponent comunitat autònoma, el poder sancionador que regula la llei estatal de 2023, i molt especialment si hi ha infraccions que són equivalents a les lleis autonòmiques de les oficines i a la Llei 2/2023, però que es classifiquen amb una gravetat diversa, i en qualsevol cas amb l'aplicació d'una sanció de diferent import a ambdues lleis, com es pot apreciar per les concrecions de la potestat sancionadora pròpia de les oficines en els règims autonòmics que acabo de presentar. És pertinent recordar que Cano ha criticat la falta de connexió entre els diferents règims sancionadors administratius

que es fixen de forma fragmentària i dispersa en normes sectorials i de diferents àmbits territorials, sense uns paràmetres mínims o orientadors comuns: «[...] al ser cada ley la que clasifica las infracciones según su gravedad y establece de ese modo las correspondientes sanciones, es frecuente que en sectores muy próximos infracciones calificadas como muy graves conlleven sanciones menos aflictivas que otras clasificadas como graves o leves.»<sup>180</sup>

En aquest sentit, una proposta clara en favor de la seguretat jurídica seria alinear amb la llei estatal les legislacions autonòmiques d'agències o oficines antifrau que exerceixin també en l'àmbit autonòmic la potestat sancionadora de la Llei 2/2023, perquè les infraccions comunes a ambdues tinguin la mateixa sanció aplicable. Alternativament, es pot introduir una clàusula a la llei autonòmica de l'oficina o agència que únicament indiqui que, en cas d'incórrer en una infracció que també ho sigui de la Llei 2/2023, s'ha d'aplicar el règim sancionador de la Llei 2/2023, tot eliminat la potencial duplicitat de règims sancionadors que poden originar resultats ben dispersos.

Convé apuntar que aquesta duplicitat de règims aplicables no succeirà a Catalunya, en tant que no hi ha un règim sancionador propi a la legislació de creació i regulació de l'oficina antifrau catalana. El que succeirà, per contra, serà una altra disfunció, i és que, per exemple, la manca de col·laboració amb aquesta o la sanció a represaliadors d'alertadors protegits per la OAC només serà possible si és aplicable subjectivament i objectiva, en tots els seus aspectes, la Llei 2/2023, i no serà sancionable per part de l'OAC cap d'aquests fets si la investigació es fa per qualsevol altra causa permesa a la llei de l'oficina, però que no sigui en l'exercici de la seva tasca de canal extern *ex* Llei 2/2023. Això aconsellaria, de nou, un esforç d'harmonització per evitar disparitats poc justificades ni justificables, tot reconeixent en una necessària reforma de la LOAC una potestat sancionadora pròpia per a l'OAC alineada amb el que se li reconeix actualment per l'aplicació de la Llei 2/2023, especialment considerant l'alineació amb el règim estatal (quant a infraccions i sancions, incloent-hi els terminis de prescripció) en aquelles tasques encavalcades en bona mesura amb el que assigna la Llei 2/2023 a les autoritats autonòmiques, com és la recepció i la investigació d'informacions referides a infraccions i la protecció d'informants, destacadament.

---

180. *Ibíd.*, 206-207.

## 7.5. El futur de les autoritats de protecció, en perspectiva europea

Com s'ha vist, la Llei 2/2023 se circumscriu a fer una transposició, en certa mesura, de mínims, ja que, malgrat incloure en el títol la referència a la lluita contra la corrupció, no s'ha elaborat normativament un disseny anticorrupció aprofitant l'oportunitat de transposar la directiva de 2019.

Això s'aprecia, entre altres aspectes, en la configuració de l'autoritat nacional (i les equivalents autonòmiques, llevat que normativament les comunitats autònomes ampliïn l'abast material d'aquestes) com a meres gestores de canals de denúncies d'incompliments normatius i com a promotores de la denúncia, com sembla desprendre's de l'article 43.5 de la Llei 2/2023, tot i la molt ambigua selecció de termes que s'hi empren.

No s'ha configurat, doncs, un organisme facultat per al desenvolupament de tasques de prevenció de la corrupció, si bé s'ha entès de forma generalitzada la necessitat de vincular el *whistleblowing* i la protecció d'alertadors amb les polítiques efectives anticorrupció.<sup>181</sup>

Aquesta precipitada configuració de l'autoritat estatal, feta de forma aïllada i totalment desconnectada d'una necessària visió àmplia sobre la integritat i el compliment normatiu, i la prevenció de males pràctiques condueixen a una previsible multiplicació d'organismes en vista de normativa futura. Així, és ben coneguda la proposta de la directiva de 2023 sobre lluita contra la corrupció.<sup>182</sup> L'article 4 preveu l'obligació, per als estats membres, d'adoptar «les mesures necessàries per garantir l'existència d'un o de diversos organismes o unitats especialitzats en la prevenció de la corrupció», i vincula clarament la denúncia d'incompliments amb la lluita contra la corrupció, en el que és previst que sigui el considerant 29:

Les persones que transmeten a les autoritats competents informació sobre casos de corrupció passats, en curs o planejats adquirida en el context de les seves activitats laborals corren el risc de patir represàlies. Aquest tipus de

181. Vegeu l'apartat 1. del capítol III d'aquest estudi.

182. Proposta de Directiva del Parlament Europeu i del Consell sobre la lluita contra la corrupció, per la qual se substitueixen la Decisió Marc 2003/568/JAI del Consell i el Conveni relatiu a la lluita contra els actes de corrupció en els quals estiguin implicats funcionaris de les Comunitats Europees o dels estats membres de la Unió Europea, i per la qual es modifica la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlament Europeu i del Consell. COM/2023/234 final.

denúncies poden reforçar el compliment coercitiu de les normes en permetre que les autoritats competents previnguin, detectin i perseguixin eficaçment la corrupció. Davant l'interès general a protegir les institucions públiques i privades davant aquests actes i a millorar la transparència, la bona governança i la rendició de comptes, cal garantir l'existència de mecanismes eficaços que permetin als denunciants usar canals confidencials i alertar les autoritats competents i que els protegeixin de possibles represàlies. La Directiva (UE) 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell s'aplica a les denúncies d'infraccions que afecten els interessos financers de la Unió segons s'estableix a l'article 325 del Tractat i s'especifica més detalladament en les mesures pertinents de la Unió i, per tant, s'aplica a la denúncia de totes les infraccions penals que entren en l'àmbit d'aplicació de la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlament Europeu i del Consell. Pel que fa a les infraccions penals que preveu la present Directiva, la Directiva (UE) 2019/1937 ha de ser aplicable, en les condicions que s'hi estableixen, a la seva denúncia i a la protecció dels qui les denunciïn. A més de complir les obligacions que dimanen de la Directiva (UE) 2019/1937, les autoritats competents nacionals han de garantir també que les persones que aportin proves o cooperin d'una altra manera en el context d'investigacions penals rebin la protecció, el suport i l'assistència necessaris al llarg del procés penal.

Sembla, doncs, pertinent repensar el paper de les autoritats externes de protecció, i aprofundir en la visió preventiva de la corrupció i altres males pràctiques, com a eix dels sistemes d'alertes, o d'informació.

A la vista d'aquesta anàlisi del marc normatiu, feta en els capítols I i II, ara és moment de formular les línies de proposta a fi de construir uns sistemes d'informació vertaderament útils i associats a un sistema de protecció sòlid i efectiu. Aquests sistemes d'informació, que, a partir d'ara, i com a proposta, denominaré com a sistemes d'alertes, han de tendir a una major concreció, a ser vertaders sistemes efectius de garantia del compliment normatiu a les organitzacions, i la protecció urgeix que sigui vista i assimilada com a una obligació compartida, que ha de ser tractada com un vertader cicle de la protecció d'alertadors.

Veurem, a continuació, les catorze línies de proposta que suggereixo a fi d'aconseguir aquests objectius.



### III

## Elements per desplegar models efectius de compliment normatiu i protecció de persones alertadores derivats de la Directiva 2019/1937 i la Llei 2/2023

Hem de partir, necessàriament, en un capítol de caire propositiu com aquest, del caràcter bàsic de la Llei 2/2023, que es desprèn dels títols competencials que invoca la disposició final vuitena<sup>183</sup> en els següents termes:

Aquesta llei es dicta a l'empara del que disposa l'article 149.1, apartats 1a, 6a, 7a, 11a, 13a, 18a i 23a, de la Constitució espanyola, que atribueix a l'Estat les competències exclusives sobre la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals; la legislació mercantil; la legislació processal, sense perjudici de les especialitats necessàries que en aquest ordre es derivin de les particularitats del dret substantiu de les comunitats autònomes; la legislació laboral; les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica; les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris; el procediment administratiu comú; la legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives i el sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques; i la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient.

No tots aquests títols competencials fan referència a matèries amb legislació bàsica estatal,<sup>184</sup> però sí alguns, especialment els darrers que es llisten a la disposició esmentada, de tal manera que la legislació autonòmica de desplegament s'haurà de dictar sense entrar en contradicció amb la Llei

---

183. Únicament té àmbit d'aplicació exclusivament estatal el títol VIII de la llei.

184. Per exemple, en relació amb l'article 149.1.1 de la CE, el TC ha indicat que és un títol competencial que «no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo» (SSTC 61/1997, FJ 7 i 79/2024, FJ 3).

2/2023. Si bé la jurisprudència del TC presenta matisos i particularitats per a cada títol competencial,<sup>185</sup> en termes generals pot resultar orientatiu el pronunciament que conté la STC 50/1999 (FJ 3), de 6 d'abril, amb la citació de jurisprudència anterior:

No obstante, en ambos supuestos, deberá recordarse que, como hemos declarado en múltiples resoluciones, el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988, fundamento jurídico 3.º; 225/1993, fundamento jurídico 3.º, y 197/1996, fundamento jurídico 5.º), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo. Como se afirma, entre otras, en la STC 147/1991, «la definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses, por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal» (fundamento jurídico 5).

És possible, doncs, l'opció de desenvolupar autònicament vertaders models propis, respectant les bases, construir a partir d'aquestes una política pròpia o un model específic autòmic. Aquest model, possiblement, té més opcions reguladores o més capacitat d'incidència en tot allò que fa referència a les administracions pròpies a la comunitat autònoma, com destacadament seran les administracions públiques autonòmica i local de la comunitat, així com el seu respectiu sector públic, en desplegar les bases aplicables al sector públic dictades en virtut de l'article 149.1.18 de la CE, de tal manera que es podria aconsellar un desplegament legislatiu autòmic

---

185. Al respecte, resulta de gran interès la recopilació a Secretaria General (TC), *Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 CE*.

que, si bé haurà de ser global de la Llei 2/2023, presti especial atenció a la regulació del canal extern propi autonòmic i als sistemes interns del sector públic en aquella comunitat autònoma, tot respectant la regulació que contenen les bases que fixa la Llei 2/2023.

Ara bé, aquestes bases en el futur poden modificar-se. De fet, en atenció als problemes que es desprenen de la llei, aquesta esmena seria una opció recomanable. En aquest hipotètic cas, davant d'eventuals canvis posteriors de la llei 2/2023 que produeixin contradiccions sobrevingudes amb la legislació autonòmica de desplegament, s'ha de tenir present el que ha indicat el TC al respecte. Si la contradicció s'origina respecte de disposicions d'elaboració pròpia, que no siguin una mera reproducció de les bases, caldria un ple control de constitucionalitat, mentre que, si es tracta d'una contradicció sobrevinguda en què la legislació autonòmica reproduïa la legislació bàsica prèvia derogada posteriorment, es podria resoldre amb la inaplicació de la disposició de la llei autonòmica sobrevingudament contradictòria per l'aplicació de la prevalença de l'article 149.3 de la Constitució espanyola. Sobre aquesta qüestió s'ha pronunciat el TC a la STC 102/2016, de 25 de maig.<sup>186</sup>

En definitiva, hi ha espai per desplegar un model autonòmic, ja que la legislació de desplegament autonòmic no hauria de ser una mera adaptació superficial, essencialment reproductora de legislació bàsica. De fet, sembla desprendre's un judici negatiu del TC respecte de la legislació que és mera reproducció de bases, posant en dubte si en aquests casos es pot entendre que hi ha una vertadera llei de desplegament autonòmic.<sup>187</sup>

En la tasca de desplegar el règim que sintèticament he presentat als capítols previs, el primer que convé tenir present és la finalitat mateixa de la regulació que es vol desplegar o posar en pràctica de forma efectiva, òbviament, ja que, sense saber quina finalitat es persegueix, difícilment es

---

186. «La cuestión que se plantea en este caso es diferente, pues la Comunidad Autónoma de Galicia, al incluir en la Ley 5/1997, de 22 de julio, su artículo 32.1, no lo hizo reclamando una competencia propia, sino por puro mimetismo con la regulación contenida en la legislación básica que aquella ley pretendía desarrollar. Este es uno de los casos en los que la aplicación del principio de prevalencia del derecho estatal no determina la derogación de la norma autonómica ni ha de conducir a su nulidad por inconstitucionalidad sobrevenida, sino que puede resolverse, como ha hecho la Xunta de Galicia, inaplicando la ley autonómica por considerar prevalente la posterior legislación básica estatal. Supone el único resultado constitucionalmente respetuoso con la plenitud del ordenamiento (art. 149.3 CE)» (STC 102/2016).

187. Així, a la STC 102/2016: «[...] carácter superfluo de la legislación reproductora, que no añade nada a la legislación básica para que aquella pueda ser considerada realmente normativa de desarrollo.»

pot dissenyar un model d'aplicació que pugui complir de forma adequada amb el que se n'espera.

## 1. La finalitat del règim de protecció

S'han plantejat diversos motius per protegir les persones que denuncien o informen sobre males pràctiques: com a mecanisme de promoció del bé superior de tutelar els interessos públics<sup>188</sup> o minimitzar danys a l'empresa,<sup>189</sup> o com a àmbit propi del dret a la llibertat d'expressió,<sup>190</sup> o fins i tot com a eina per al reforç del compliment normatiu.<sup>191</sup> No obstant això, no han estat l'hipotètic deure moral de lleialtat ni tampoc la promoció de la llibertat d'expressió, sinó la política anticorrupció, el factor que ha impulsat definitivament l'extensió i, recentment, la generalització dels canals de denúncia i els mecanismes de protecció de *whistleblowers*.

Aquesta constatació és generalment acceptada a l'acadèmia, com mostren, entre d'altres, els estudis de Vandekerckhove, qui ha arribat a afirmar el següent:

I have argued that between 1978 and 1999 all legislative bills on whistleblowing anywhere in the world framed whistleblower protection as establishing freedom of expression. However, none of these were successful. Only when successive bills rephrased whistleblowing as an anti-corruption tool was it possible to enact whistleblower protection. In countries where the debates started after 2000 law proposals skipped the human rights/freedom of expression phase and went for an anti-corruption/anti-fraud rhetoric immediately.<sup>192</sup>

No es pot obviar que el mateix autor assenyalava, així mateix, la creixent importància que torna a atribuir-se al dret a la llibertat d'expressió com a fonament de la protecció de denunciants, entre altres factors, gràcies a la jurisprudència del TEDH sobre *whistleblowing* dictada en tutela d'aquest

---

188. Boot, «The Feasibility of a Public Interest Defense for Whistleblowing».

189. Anvari, et al., «The social psychology of whistleblowing», 41.

190. Vandekerckhove, «Is It Freedom?», 1-11.

191. Mechtenberg, et al., «Whistleblower protection», 15.

192. Vandekerckhove, «Is It Freedom?», 2.

dret. Però, com deia, el vertader motor de la protecció d'informants a Europa especialment deu molt a l'evolució internacional de l'anticorrupció.

Així, en efecte, destacades organitzacions internacionals han incentivat l'anomenat *whistleblowing* com un dels elements potencialment rellevants per lluitar contra la corrupció,<sup>193</sup> i així ha estat posat en relleu per l'OCDE,<sup>194</sup> pel Consell d'Europa<sup>195</sup> o per les Nacions Unides (ONU).<sup>196</sup>

En aquesta tasca, podem trobar aproximacions de *soft law*, com ara informes<sup>197</sup> o recomanacions,<sup>198</sup> però també és possible identificar veritables instruments jurídics vinculants, en definitiva *hard law*, de nivell internacional en què es poden localitzar referències a la protecció de denunciants i que són normes aplicables a Espanya en virtut de la corresponent publicació oficial dels instruments de ratificació, *ex* article 96 de la CE.

Començarem per analitzar l'impuls donat a aquesta matèria per l'ONU. Aquesta organització internacional, a més d'haver promogut l'ús de sistemes de denúncies en documents i guies relacionats amb la integritat i la lluita contra la corrupció,<sup>199</sup> fins i tot ha previst múltiples aspectes de la denúncia i el denunciant en el seu instrument jurídic anticorrupció més destacat i rellevant, la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció (CNUCC), feta a Nova York el 31 d'octubre de 2003 i ratificada per l'Estat espanyol.<sup>200</sup> Així, l'article 13.2 de la CNUCC estableix que els estats part de la convenció han d'adoptar mesures per garantir que el públic compti amb coneixement sobre els òrgans de lluita contra la corrupció i que s'hi faciliti l'accés, fins i tot mitjançant una denúncia anònima. També es preveu a l'article 33 de la CNUCC la possibilitat dels estats part d'adoptar mesures de protecció de les persones denunciants i estableix

---

193. Així, vegeu: Teichmann, i Falker, «Whistleblowing Incentives», 394-405.

194. OCDE, *Committing to Effective Whistleblower Protection*.

195. A través de la seva Recomanació CM/Rec(2014)7, de 30 d'abril de 2014, de forma especialment destacada.

196. UNODC, *State of Integrity*, 58.

197. Així, OCDE, *Committing to Effective Whistleblower Protection*.

198. Així, la Recomanació del Consell per enfortir la lluita contra el suborn de servidors públics estrangers en transaccions comercials internacionals, de 26 de novembre de 2009, recomana als estats membres que prevegin mesures de protecció contra represàlies, derivades de la denúncia, «a empleats dels sectors públic i privat que denunciïn de bona fe i amb motius raonables davant les autoritats competents presumptes actes de suborn de servidors públics estrangers en transaccions comercials internacionals».

199. Com l'esmentada guia UNODC, *State of Integrity*.

200. Instrument de ratificació de la Convenció de les Nacions Unides contra la corrupció, feta a Nova York el 31 d'octubre de 2003 (BOE núm. 171, de 19 de juliol de 2006, 27132 a 27153).

únicament l'obligació de considerar aquesta opció en els següents termes: «Cada estat part ha de considerar la possibilitat d'incorporar en el seu ordenament jurídic intern mesures apropiades per proporcionar protecció contra tot tracte injustificat a les persones que denunciïn davant les autoritats competents, de bona fe i amb motius raonables, qualssevol fets relacionats amb delictes tipificats de conformitat amb la present Convenció». S'aprecien, doncs, notes importants a considerar pels legisladors, malgrat no imposar-se com a obligació de resultats als estats part: la conveniència de la protecció de les persones denunciants de bona fe enfront de tractes desfavorables injustificats.

Ara bé, si passem del mer denunciador al testimoni, que podria ser també un denunciador que posteriorment, i en el marc processal pertinent, actués també com a testimoni, l'article 32 de la CNUCC estableix previsions per als estats membres que ja deixen menys marge que en el supòsit anterior i que, per tant, podrien imposar obligacions més intenses als estats membres en relació amb la necessitat de protegir. En particular, aquest article imposa l'obligació d'adoptar mesures apropiades «per protegir de manera eficaç contra eventuais actes de represàlia o intimidació als testimonis i pèrits que prestin testimoni sobre delictes tipificats de conformitat amb la present Convenció, així com, quan escaigui, als seus familiars i altres persones pròximes». Aquesta clàusula, com ja he dit, és només aplicable indirectament a *whistleblowers*, ja que va destinada a protegir testimonis i pèrits en el marc de processos penals per delictes de corrupció, i només alguns denunciadors acabaran ocupant aquesta posició de testimonis en un procés penal.

Passo ara a considerar les aportacions més destacades del Consell d'Europa en la promoció de la protecció de persones informants. En efecte, el Consell d'Europa també ha parat esment a aquesta qüestió com a via per a una efectiva política anticorrupció mitjançant instruments no vinculants,<sup>201</sup> i també ha incorporat regulació sobre protecció de denunciadors en instruments jurídics, com és el cas del Conveni civil del Consell d'Europa sobre la corrupció (Conveni número 174 del Consell d'Europa), fet a Estrasburg el 4 de novembre de 1999,<sup>202</sup> i el Conveni penal del Consell

201. Com, per exemple, la Resolució 1729 (2010) de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa sobre la protecció dels denunciadors d'irregularitats, o la Recomanació CM/Rec(2014)7, de 30 d'abril de 2014, l'avaluació de seguiment del qual ha estat publicada en l'obra citada de Myers, *Evaluation report on recommendation CM/RE(2014)7 of the Committee of Ministers to Member States on the protection of whistleblowers*.

202. En l'article 9 s'estableix que els estats part han d'establir en el seu dret intern mesures de protecció adequades contra qualsevol sanció injustificada a empleats que hagin denunciat de bona fe sospites (fundades) de corrupció.

d'Europa sobre la corrupció (Conveni número 173 del Consell d'Europa), fet a Estrasburg el 27 de gener de 1999. El primer dels tractats, en l'article 9, estableix que els estats part han d'establir en el seu dret intern mesures de protecció adequades contra qualsevol sanció injustificada a empleats que hagin denunciat de bona fe sospites fundades de corrupció. Per la seva banda, el tractat penal, en l'article 22, imposa als estats part l'adopció de les mesures necessàries per garantir la protecció «efectiva i apropiada» de les persones que proporcionin informació sobre els delictes de corrupció que cobreix el conveni, així com als qui col·laborin amb les autoritats encarregades de la investigació o declarin en qualitat de testimonis.

Passo, a continuació, a fer referència a la Unió Europea. Les referències de *soft law* les podem trobar clarament marcades a l'informe de lluita contra la corrupció a la Unió Europea de 2014, en el qual es recomana als estats membres l'adopció de canals de denúncia i mecanismes de protecció.<sup>203</sup> I, com les altres organitzacions internacionals, també ha previst des d'un punt de vista regulatori, de *hard law*, aquesta qüestió, que aborda específicament amb una directiva pròpia, que és la Directiva 2019/1937 ja esmentada. Encara que la lluita contra la corrupció no és reconeguda com la finalitat principal de la directiva, es pot trobar en aquella norma alguna referència sobre corrupció. Així, conté referències als interessos financers de la Unió i a la lluita contra el frau i la corrupció,<sup>204</sup> i la protecció de denunciants o informants s'associa amb l'ètica i la integritat.<sup>205</sup> D'altra

---

203. Així, es proposen: «Mecanismos de denuncia adecuados que codifiquen procesos dentro de las administraciones públicas y abran canales oficiales para comunicar lo que se perciba como irregularidades o, incluso, actos ilegales pueden contribuir a resolver los problemas de detección inherentes a la corrupción (y también en otros sectores). No obstante, la denuncia se enfrenta a dificultades por la reticencia general a informar de tales actos dentro de la propia organización y el miedo a las represalias. A este respecto, es fundamental la creación de una cultura de la integridad dentro de cada organización, la sensibilización y la creación de mecanismos de protección eficaces que den confianza a los posibles denunciantes» (Unió Europea, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE*, 22).

204. Així, en el considerant 6: «La protecció dels denunciants és necessària per millorar l'aplicació del dret de la Unió en matèria de contractació pública. És necessària, no solament per prevenir i detectar el frau i la corrupció en la contractació pública en el context de l'execució del pressupost de la Unió, sinó també per abordar la insuficient execució de les normes en aquesta matèria pels poders adjudicadors nacionals i les entitats adjudicatòries en relació amb l'execució d'obres, el subministrament de productes o la prestació de serveis.»

205. S'assenyala en el considerant 59 que les organitzacions del sector públic i del privat haurien d'informar sobre els procediments de denúncia interna establerts assenyalant que «aquesta informació podria exposar-se en un lloc visible que sigui accessible a totes aquestes persones i en el lloc web de l'entitat, i podria també incloure's en cursos i seminaris de formació sobre ètica i integritat».

banda, la proposta de Directiva sobre lluita contra la corrupció plantejada el maig de 2023<sup>206</sup> relaciona també el sistema de *whistleblowing* que estableix la Directiva 2019/1937 amb les mesures anticorrupció.<sup>207</sup>

A l'Estat espanyol, ara ja internament, la normativa reguladora de la protecció de persones informants, que és la Llei 2/2023, conté algunes referències a la corrupció.

En primer lloc, el terme *corrupció* és previst en el mateix nom de la llei, encara que després pròpiament no hi hagi mesures específiques o referències a la corrupció en l'articulat. En tot cas, es pot entendre que hi ha una única menció, en una disposició addicional, en la qual es conté un instrument d'avaluació *ex post* del compliment dels objectius de la llei que és denominat «Estratègia contra la corrupció» (disposició addicional cinquena), encara que *a priori* costa associar-ho pròpiament amb una estratègia anticorrupció, ja que el seu contingut mínim, com he indicat, és l'avaluació del compliment de la llei, motiu pel qual possiblement es podria suggerir una reformulació de la denominació que s'ha donat a aquest instrument.<sup>208</sup>

En segon lloc, i aquest possiblement és el punt més rellevant, s'ha de destacar que el preàmbul fa al·lusió a casos de corrupció, i aquesta al·lu-

---

206. Proposta de Directiva del Parlament Europeu i del Consell sobre la lluita contra la corrupció, per la qual se substitueixen la Decisió Marc 2003/568/JAI del Consell i el Conveni relatiu a la lluita contra els actes de corrupció en els quals estiguin implicats funcionaris de les Comunitats Europees o dels estats membres de la Unió Europea, i per la qual es modifica la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlament Europeu i del Consell, COM/2023/234 final.

207. En aquesta proposta s'especifica el següent: «Protecció dels denunciants (*whistleblowers*): La Directiva (UE) 2019/1937, relativa a la protecció de les persones que informin sobre infraccions del dret de la Unió («Directiva sobre la protecció dels denunciants»), es va adoptar el 2019 amb l'objectiu d'oferir una sòlida protecció als denunciants i com a mitjà de reforçar l'efectiva aplicació de la normativa de la UE en àmbits clau. La Directiva s'aplica també a les denúncies de frau, corrupció i qualsevol altra activitat il·legal que afecti els interessos financers de la Unió, així com a la protecció de les persones que denunciïn tals infraccions. Aquesta Directiva ha de fer-se aplicable a la denúncia de les infraccions penals a què es refereix la present proposta, així com a la protecció de les persones que les denunciïn. Les autoritats nacionals competents han de garantir també que els qui aportin proves o cooperin d'una altra manera en el context d'investigacions penals rebin la protecció, el suport i l'assistència necessaris al llarg del procés penal.»

208. Sembla, també, poc pertinent al·legar que amb aquest instrument es pretenia donar compliment a l'estratègia antifrau i anticorrupció que fa anys que exigeix la Unió Europea, que continua pendent i que, a més, ha estat reclamada sense èxit des de fa anys pel Grup d'Estats contra la Corrupció (GRECO), del Consell d'Europa, la més recent en una publicació de l'abril de 2025, en la qual es dona compte de resultats de 2023: GRECO, *Fifth Evaluation Round*.

sió a casos de corrupció es tradueix en l'articulat en mesures reguladores concretes, ja que és la política anticorrupció la que serveix d'argument per justificar l'extensió de l'àmbit subjectiu d'aplicació de l'obligació de disposar de sistemes interns d'informació a tots els partits polítics, sindicats, organitzacions empresarials i les seves fundacions, sempre que rebin o gestionin fons públics, amb independència del nombre d'empleats que tinguin (art. 10.1.c de la Llei 2/2023).<sup>209</sup>

No obstant això, com he avançat, la lluita contra la corrupció acaba esdevenint únicament una justificació secundària, o complementària, que apareix de forma una mica difusa per explicar la necessitat i la finalitat de la directiva i la Llei 2/2023. Encara que la segona sigui la transposició de la primera, val a dir que la finalitat de la norma explicitada és diferent en els dos casos, cosa que no deixa de ser sorprenent.

En el cas de la Llei 2/2023, l'article 1, que es titula «Finalitat de la Llei», indica dues finalitats: atorgar a les persones que informen usant alguna de les vies previstes a la llei una protecció adequada contra represàlies i «l'enfortiment de la cultura de la informació, de les infraestructures d'integritat de les organitzacions i el foment de la cultura de la informació o comunicació com a mecanisme per prevenir i detectar amenaces a l'interès públic». Aquesta segona finalitat, malauradament, amb prou feines s'entén degut a l'ús reiterat d'uns termes mal utilitzats, *cultura de la informació* o *cultura de la comunicació*, que a la llei s'empren conscientment de forma errònia per evitar l'expressió *cultura de la denúncia d'incompliments*, que, no oblidem, és el tipus de comunicació o informació que la llei cobreix. Ja es pot avançar el meu judici negatiu d'aquesta segona finalitat, que sens dubte requeria més claredat i, sobretot, un enfocament positiu que pogués encaixar amb la menció a les «infraestructures d'integritat de les organitzacions», com podria haver estat indicar que la finalitat era promoure la cultura del compliment normatiu i l'enfortiment dels sistemes d'integritat institucionals. Evi-

---

209. En particular, en el preàmbul de la llei s'indica el següent: «No obstant això, independentment del nombre d'empleats, s'obliga a disposar d'un sistema intern d'informació a tots els partits polítics, sindicats, organitzacions empresarials, així com a les fundacions que en depenguin, sempre que rebin fons públics per al seu finançament. [...] L'existència de casos de corrupció que han afectat algunes d'aquestes organitzacions incrementa la preocupació entre la ciutadania pel funcionament recte de les institucions, per la qual cosa és indispensable exigir a aquestes organitzacions una actitud exemplar que assenti la confiança en elles de la societat, ja que d'això en depèn en bona mesura el funcionament adequat del sistema democràtic. [...] La generalització d'un sistema intern d'informació facilita l'erradicació de qualsevol sospita de nepotisme, clientelisme, malbaratament de fons públics, finançament irregular o altres pràctiques corruptes.»

dentment, una llei autonòmica de desplegament podrà corregir aquest aspecte finalista, sempre que acompanyi aquesta declaració d'un veritable enfocament preventiu, garantint la formació i la sensibilització a fi de fer efectiva la cultura del compliment normatiu.

Al seu torn, l'argument central que justifica l'adopció de la directiva, especialment explicat i reiterat en els considerants de la directiva, és la promoció del compliment normatiu.

Aquesta finalitat és, en efecte, la presentada per la UE en la seva Directiva 2019/1937, tal com es desprèn d'alguns dels seus considerants, com el 44, quan es refereix a la protecció efectiva dels denunciants com a mitjà per potenciar el compliment del dret de la Unió,<sup>210</sup> o el mateix considerant 1, en què es posa en relleu la importància del *whistleblower* com a actor clau en el descobriment i la prevenció d'infraccions.<sup>211</sup> Més concretament, l'article 1 —ara ja, doncs, en l'articulat i no pas en els considerants— indica que «la present Directiva té per objecte reforçar l'aplicació del dret i les polítiques de la Unió en àmbits específics mitjançant l'establiment de normes mínimes comunes que proporcionin un elevat nivell de protecció de les persones que informin sobre infraccions del dret de la Unió». Sembla, doncs, que la finalitat dominant, com deia, és reforçar el compliment normatiu («l'aplicació del dret i les polítiques de la Unió»), i per fer-ho, com a mitjà, s'estableix una regulació que protegeixi les persones que informin sobre incompliments normatius, les quals, com es desprèn dels considerants ja esmentats, serien actors clau per la seva col·laboració amb l'estat de dret, en fer aflorar incompliments per tal de poder-los corregir, o fer-los cessar, i així posar fi a la situació d'incompliment.

Manuel Villoria, nomenat l'abril de 2025 primer president de l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant estatal, identifica en un estudi publicat l'any 2021 que hi hauria una doble finalitat que conviu en el text de la directiva:

---

210. Considerant en el qual s'estableix el següent: «La protecció efectiva dels denunciants com a mitjà per potenciar el compliment del dret de la Unió requereix una definició àmplia de represàlia que compregui tot acte o omissió que es produeixi en un context laboral i que els causi un perjudici.»

211. «Les persones que treballen per a una organització pública o privada o hi estan en contacte en el context de les seves activitats laborals són sovint les primeres a tenir coneixement d'amenaques o perjudicis per a l'interès públic que sorgeixen en aquest context. En informar sobre infraccions del dret de la Unió que són perjudicials per a l'interès públic, aquestes persones actuen com a denunciants (en anglès conegudes col·loquialment per *whistleblowers*) i per això exerceixen un paper clau a l'hora de descobrir i prevenir aquestes infraccions i de protegir el benestar de la societat.»

Aunque la Directiva se titula como de protección a las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, el objetivo es doble, por una parte, el de protección de la aplicación del derecho de la Unión o el aseguramiento del Estado de Derecho en la UE, por otra, la protección a los informadores. Si se analiza en profundidad, se verá que los dos objetivos podrían llevar a regulaciones diferentes.<sup>212</sup>

Indica, també, que l'enfocament adoptat està poc definit o presentaria algunes contradiccions, cosa que el porta a assenyalar que:

Tras este análisis de la teoría causal, podemos concluir que la Directiva se queda en un camino intermedio que no aclara muy bien qué enfoque predomina y cómo interpretar ciertas incongruencias. Si se cree que predomina el enfoque utilitarista, entonces no está nada claro por qué apenas se trata el tema de la investigación de las denuncias (Sierra, 2020; 78; 2020b) y se deja en la nebulosa de la legislación interna, o por qué no se establecen sistemas de premios para las denuncias que promueven la eficiencia, aunque genere rechazo moral desde visiones deontológicas (Berger et al. 2017).<sup>213</sup>

Malgrat les objeccions indicades, es pot assenyalar, en vista dels considerants destacats abans i de l'article 1 de la directiva, que la Unió Europea basa la importància de la denúncia principalment en el concepte de *compliment normatiu*.<sup>214</sup> Així, la facilitat per poder denunciar, la ràpida i diligent reacció davant les denúncies i la indemnitat de la persona que l'ha formulat (perquè les possibles represàlies no operin com a factor desincentivador de la denúncia) funcionen com a mecanismes per al reforç del compliment normatiu. D'aquesta manera, es pot entendre que la directiva parteix amb la vocació de generalitzar la denúncia i la investigació primerenca d'irregularitats com a eines per aconseguir el compliment de les normes,<sup>215</sup> i

---

212. Villoria «Un análisis de la Directiva (UE) 2019/1937 desde la ética pública y los retos de la implementación», 17.

213. *Ibíd.*, 19-20.

214. Insisteix en aquesta idea Abazi, i indica: «The stated objective is not centred on worker protection or freedom of expression but on the improvement of EU law enforcement. This could implicitly suggest that the Directive approaches whistleblowing in an instrumental manner, as enforcing EU law rather than as a direct protection for individuals who speak up at the workplace» (Abazi, «The European Union Whistleblower Directive», 646).

215. Per a Vestri, en aquesta línia, «la importancia de los canales de información se manifiesta claramente en su papel fundamental en la lucha contra la corrupción. No se limitan a ser mecanismos pasivos; son catalizadores activos en la prevención y detección temprana

d'aquestes es deriva l'adopció de mesures de correcció de l'incompliment. Fins i tot, es justifica en el considerant primer la restricció de la denúncia, i els seus canals de formulació i eventuais mesures de protecció, a l'entorn laboral o professional per la idoneïtat de la denúncia derivada d'aquest context per facilitar el ràpid aflorament de casos d'incompliment normatiu i propiciar la reacció correctiva primerenca internament.

Un últim apunt en relació amb el compliment seria la vinculació de la normativa de *whistleblowing* amb la protecció dels interessos financers de la Unió, entès com a mecanisme per afavorir la prevenció i la detecció d'incompliments que perjudiquin els interessos financers europeus. La importància de la protecció efectiva de *whistleblowers* en el context de la protecció d'interessos financers de la Unió va quedar reflectida en l'informe de la Comissió Europea de juliol de 2024 sobre *Measures by the Member States to protect the EU's financial interests - Implementation of article 325 TFUE*.<sup>216</sup> En aquest informe, a més, Espanya exposa l'adopció de la Llei 2/2023 com el seu avanç intern més destacat en la protecció dels interessos financers de la Unió.

Més enllà del possible interès de les institucions en el compliment normatiu, resulta sense cap mena de dubte necessari reforçar la protecció de les persones que denuncien irregularitats, ja que la represàlia contra el denunciant no és una cosa anecdòtica o menor, sinó un problema freqüent i estès, fins i tot en entorns en els quals s'ha considerat que es compta amb una normativa avançada en un país com els Estats Units, pioner en la regulació de mesures de protecció de denunciants.<sup>217</sup>

En aquesta mateixa línia, múltiples estudis empírics confirmen que la tendència a la denúncia s'incrementa com més gran sigui la gravetat de la infracció, però que aquesta disminueix com més gran sigui, al seu torn, la percepció de l'amenaça o represàlia que previsiblement pugui desencadenar la denúncia.<sup>218</sup> En efecte, s'ha de considerar com a incentiu de la de-

---

de actividades ilícitas. La información proporcionada a través de estos canales puede ser el elemento fundacional que facilite y colabore con la transparencia y la rendición de cuentas, eliminando prácticas corruptas antes de que se arraiguen profundamente» (Vestri, «Aplicación y funcionamiento de los canales de información del sector público», 225).

216. Disponible a: [https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/a79d93e5-off6-4260-98be-d70ebfd3f649\\_en?filename=pif-report-2023-measures-325\\_en.pdf](https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/a79d93e5-off6-4260-98be-d70ebfd3f649_en?filename=pif-report-2023-measures-325_en.pdf) [consulta: maig de 2025].

217. Valguin com a mostra les dades recollides per Nyrreröd i Spagnolo a les quals ja hem fet referència anteriorment (Nyrreröd, i Spagnolo, «Myths and numbers on whistleblower rewards», 84).

218. Khan, et al., «Examining Whistleblowing Intention», 1-20.

núncia la percepció de protecció contra eventuais represàlies, mentre que la por a eventuais represàlies actuaria com a desincentiu de la denúncia.<sup>219</sup> Davant aquesta situació, una opció pot ser denunciar de forma anònima, ja que, si no es pot conèixer la identitat de la persona denunciant, tampoc no podrà ser objecte de represàlies.

L'amenaça de les represàlies també és ben present en l'imaginari col·lectiu que es recull als estudis de percepció de la ciutadania. L'eurobaròmetre especial 548 de 2024, sobre corrupció,<sup>220</sup> revela que la tercera causa que més frena o desincentiva la denúncia de casos de corrupció és la percepció que no hi ha protecció per a les persones que denuncien (resposta seleccionada en un 28% de les respostes per al conjunt d'Europa, i un 22% de respostes a Espanya), només per sota de la dificultat per provar els fets denunciats i la percepció d'impunitat de les persones responsables, tenint en compte que s'ofereixen deu respostes diferents. Per la seva banda, específicament per a Catalunya, l'OAC també realitza una pregunta similar a la de l'eurobaròmetre, i qüestiona a la ciutadania «Per quin o quins dels següents motius vostè no denunciaria un cas de corrupció del qual té coneixement?». Doncs bé, el darrer baròmetre, de 2024, mostra un índex de resposta del 31,1% que contesta que no es denunciaria per por a les represàlies, també en tercer lloc, per sota de la dificultat de reunir proves i la impunitat dels responsables.<sup>221</sup>

Referent a la denúncia i eventuais represàlies, és rellevant portar a col·lació un fragment de la STS (Sala Penal) de 6 de febrer de 2020 (rec. 2062/2018):

Sobre esta necesidad de implantar estos canales de denuncia, y que se vio en este caso con una alta eficacia al constituir el arranque de la investigación como «notitia criminis» se recoge por la doctrina a este respecto que la Directiva se justifica en la constatación de que los informantes, o denunciantes, son el cauce más importante para descubrir delitos de fraude cometidos en el seno de organizaciones; y la principal razón por la que personas que tienen conocimiento de prácticas delictivas en su empresa, o entidad pública, no proceden a denunciar, es fundamentalmente porque no se sienten suficientemente protegidos contra posibles represalias provenientes del ente

---

219. Cheliatsidou, et al., «Exploring Attitudes towards Whistleblowing in Relation to Sustainable Municipalities», 9.

220. «Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2024», 548, disponible a: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3217>.

221. OAC, *La corrupció a Catalunya*, 41.

cuyas infracciones denuncia. En definitiva, se busca reforzar la protección del whistleblower y el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión e información reconocida en el art. 10 CEDH y 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, y con ello incrementar su actuación en el descubrimiento de prácticas ilícitas o delictivas.

Per tant, una llei autonòmica de desplegament que opti per no reproduir la literalitat de l'article 1 de la Llei 2/2023 i marqui com a finalitat l'enfortiment del compliment normatiu<sup>222</sup> i el reforç dels sistemes d'integritat de les organitzacions, així com la protecció dels informants col·laboradors en la consecució del ple compliment normatiu, seria molt més ajustada a la directiva que l'actual text de l'article 1 de la Llei 2/2023.

En tot cas, la finalitat de regular la col·laboració en el compliment normatiu requereix que es reconeixin els riscos de la col·laboració, com és el risc de represàlies, i s'han de regular les eines a fi de posar-hi remei, però no n'hi ha prou només amb això, sinó que el denunciant necessita canals adequats que permetin exercir els seus drets en la formulació de denúncies, com, per exemple, si escau, el dret a presentar-les anònimament, o per escrit o verbalment, indicant o no si vol rebre comunicacions sobre aquest tema i on rebre-les. Així mateix, és rellevant que se'n garanteixi una correcta tramitació, és a dir, que seran correctament registrades i custodiatades, i posteriorment tingudes en compte i investigades amb diligència i discreció si resulten mínimament versemblants, preservant la identitat de la persona denunciant i garantint els drets de defensa i presumpció d'innocència de l'investigat.

Des del punt de vista ciutadà o general, insisteixo, també és rellevant que aquestes denúncies tinguin algun efecte, és a dir, que les denúncies versemblants serveixin per activar mecanismes de correcció del mal funcionament o mala pràctica detectada, i que, en funció de la gravetat dels fets, també s'arribi a proposar l'exigència de responsabilitats, a fi de revertir la percepció relativament estesa d'impunitat que veiem reflectida als baròmetres.

Per acabar, atesa la vinculació clara de la formulació de denúncies segures amb la lluita contra la corrupció, és pertinent que la legislació

---

222. Juli Ponce ha advocat per entendre que la transposició de la directiva, en el marc de la Llei 2/2023, ha de representar un «punt d'inflexió» per a l'extensió del *compliance* també en l'àmbit públic, com a eina per a la garantia del compliment normatiu a les administracions. Vegeu: Ponce, «La condición de interesado del informante y su derecho y legitimación para recurrir las decisiones de no tramitar las comunicaciones», 115.

autonòmica avanci en la promoció de la prevenció i la detecció de casos de corrupció, tasca en la qual també s'ha tendit a aconsellar l'enfocament de compliment normatiu, basat en la gestió de riscos.<sup>223</sup> Així, optar de forma decidida per implantar sistemes de *compliance*,<sup>224</sup> amb una vocació de prevenció i millora contínua en la gestió de riscos de corrupció,<sup>225</sup> resulta idoni per a l'assoliment dels objectius de la directiva i també per als compromisos i les recomanacions d'àmbit internacional en relació amb la lluita contra la corrupció. De totes formes, aquests canvis de cultura organitzativa, sobretot en relació amb la centralitat de la gestió de riscos,<sup>226</sup> requereixen un acompanyament que s'hauria d'encarregar a les autoritats i els organismes públics especialitzats, com l'AIFI i les autoritats autonòmiques equivalents, ja que cal formar i sensibilitzar el personal. Cal tenir sempre present que elaborar una adequada gestió preventiva, basada en la prèvia identificació i avaluació de riscos, és una cosa complexa i que requereix una anàlisi acurada i autoreflexiva,<sup>227</sup>

---

223. Per tots, UNODC. *State of Integrity*.

224. En una línia semblant, com ja he indicat abans, convé recordar que Ponce ha afirmat que «la transposició de la Directiva por la ley 2/2023 debería ser un punto de inflexión: un paso hacia el llamado *public compliance* [...] momento que debiera aprovecharse por el legislador español para regular la figura, más amplia, del *public compliance officer* en el sector público, para garantizar el buen gobierno y la buena administración» (Ponce, «La condición de interesado del informante y su derecho y legitimación para recurrir las decisiones de no tramitar las comunicaciones», 115).

225. Hem de recordar, per cert, que s'atribueix a l'AIFI la funció d'elaborar models de prevenció del delictes en àmbit públic en l'article 3.5 del RD 1101/2024, cosa que la configura com una autèntica institució de suport en la implantació d'elements propis de *compliance*, en una mena de model assimilat al *compliance* i dirigit a les particularitats del sector públic.

226. Així, López apunta que els canals d'alertes s'han de posar en el context del compliment normatiu i la gestió de riscos: «[...] la exigencia de implantar estos sistemas no debe interpretarse como un fin en sí mismo sino como uno de los pilares nucleares de un sistema de gestión integral de riesgos y cumplimiento normativo, lo que permite una mayor eficacia en la prevención y detección de posibles infracciones. Al referirnos al sector público dado que no pueden ser responsables penalmente (salvo las sociedades mercantiles públicas) la razón para implantar un sistema de compliance o marcos de integridad es liderar con el ejemplo y conducir su actividad de acuerdo con los más altos estándares de integridad y buena gobernanza, priorizando el interés público sobre otros intereses particulares y adoptando pautas de actuación eficientes para reducir los incumplimientos legales y conductas contrarias a los principios éticos que deben inspirar la actuación de Administraciones e Instituciones públicas» (López Donaire, «Panorámica general de los sistemas internos de información», 171). En una línia semblant, Campos, «El sistema interno de información como elemento básico en la implantación del compliance en el sector público», 215.

227. «The guide recommends an organization-led effort. Self-assessments are conducted more quickly and at less cost than assessments conducted by external parties. However, this guide recognizes that organizations may not feel confident undertaking a self-assessment or may not have the technical skills, or there may be legislation which stipulates the enrol-

dirigida a tractar específicament les vulnerabilitats pròpies advertides pel personal de la institució, i que, per tant, en aquest sistema de compliment normatiu cal que el propi personal de l'organització hi participi de forma activa. Per això mateix, de poc, o de res, serveixen les solucions copiades d'altres organismes (copiar plans antifrau ha estat una solució desafortunadament difosa en aquests últims anys) o dissenyades de forma genèrica per empreses privades «especialitzades» a oferir solucions ràpides a les administracions públiques (tampoc no ha estat estranya la contractació de personal extern per a l'elaboració d'un instrument de compliment tan crític com el pla de mesures antifrau), trencant-se plenament la lògica d'autoavaluació i implicació del personal propi en la gestió de riscos. Així, convé destacar que en la gestió de riscos es desaconsella especialment aquest tipus de solucions no adaptades a les institucions i als seus problemes i funcions específics.<sup>228</sup>

## 2. El reconeixement del dret a treballar en un entorn lliure d'incompliments normatius

El primer pol que hauria de guiar el desplegament efectiu del règim de la Llei 2/2023 hauria de ser, com ja he dit, tenir present la finalitat que ha de perseguir la norma, amb especial referència a la visió de compliment normatiu, cosa que, per cert, i com es veurà, ens porta necessàriament a pensar en règims de gestió de riscos d'incompliment, amb eines preventives, de detecció i de correcció.

El segon pol, sens dubte, hauria de ser la centralitat del treballador o treballadora, com a persona amb dret a treballar o prestar serveis professionals en un entorn lliure d'incompliments normatius, i, per descomptat, lliure d'eventuals represàlies en cas que expressi el seu judici crític en relació amb la legalitat o bondat de pràctiques o actuacions que es porten a terme a la seva organització, per part del personal o dels òrgans directius,

---

ment of a third party. In such cases, the organization should enlist the help of one or more external parties experienced in conducting corruption risk assessments» (UNODC, *State of Integrity*, 3).

228. Aquest fenomen, habitualment denominat *one-size-fits-all approach*, ha estat durament criticat i definitivament desaconsellat en una funció tan crítica com és la garantia del compliment normatiu i la prevenció de corrupció (Olechowski, et al., «The professionalization of risk management»).

i que considera que no s'haurien de tolerar, o que s'haurien de corregir o millorar.

Aquest hipotètic espai laboral lliure d'incompliments està clarament relacionat amb l'alerta d'irregularitats, especialment en l'àmbit intern, com a via per aconseguir fer aflorar i eliminar aquestes males pràctiques que es puguin donar en el si de les organitzacions. Dungan et al., en un estudi en què recullen aproximacions al *whistleblowing* eminentment psicològiques i basades en estudis empírics, experimentals, conclouen que, a fi de promoure la denúncia d'irregularitats per part de personal d'una organització, convé alliberar la tensió aparent entre la lleialtat (a l'organització i els seus membres) i el compliment normatiu (encara que els autors es refereixen a *fairness*, 'justícia'), mitjançant una cultura organitzativa ètica i espais suficients i reconeguts per expressar la disconformitat dels membres de l'organització amb decisions o pràctiques concretes amb les quals no estiguin d'acord.<sup>229</sup>

Ara bé, com a part d'aquest plantejament ens hem de preguntar justament si la premissa inicial és real, és a dir, si existeix un dret a treballar en un entorn lliure d'incompliments normatius, en el qual, fins i tot, es faciliti i es reconegui la segura comunicació dels incompliments que es detecten, per tal que la mala pràctica identificada per l'alertador sigui reconduïda a la legalitat.

Com a resposta a aquesta qüestió, la meua opinió és que seria possible entendre que hi ha prou elements, actualment, per poder reconèixer aquest dret, amb el doble vessant que he indicat: el dret a treballar en un entorn lliure d'incompliments i el dret a expressar lliurement l'alerta d'incompliments detectats.

Un primer element per construir-ho és partir de la base que les ordres o instruccions directives en el treball només s'han de complir, en un estat de dret, en tant que siguin ajustades a l'ordenament jurídic. Per tant, preval el compliment normatiu enfront de l'exigència o imposició d'eventuals males pràctiques que siguin il·lícites. Així es desprèn de l'ordenament jurídic,

---

229. Insisteixen, en particular, en la idea del dissentiment constructiu: «To motivate a broader swath of individuals toward whistleblowing, organizations might focus on building the kind of community that values constructive dissent while maintaining group loyalty. In such environments, even people who are highly committed to their group may express their dissent when feel that some behavior or a group norm is harmful to the group's interests. Moreover, in contrast to the backlash that whistleblowers face for their actions, people who have dissenting opinions that benefit the group may be rewarded and viewed as effective leaders» (Dungan, et al., «The psychology of whistleblowing», 131).

com recorden els tribunals, tant per a les relacions de treball regulades pel dret privat com pel públic.

En àmbit d'aplicació de l'Estatut dels treballadors<sup>230</sup> (ET), es reconeix el poder de direcció de l'empresari. L'article 5.c de l'ET reconeix l'obligació dels treballadors de complir amb les ordres i les instruccions de l'empresari en l'exercici de les seves facultats directives, i se'n fa referència novament a l'article 20 de l'ET, i la desobediència s'estableix com a causa d'acomiadament disciplinari (art. 54.2.b de l'ET).

Ara bé, aquest poder de direcció és limitat, com no podria ser d'altra manera. Així, Poquet afirma que «no se trata de una facultad que pueda ser ejecutada de forma absoluta e indiscriminada, pues no puede admitirse ni la arbitrariedad ni el abuso de derecho en las órdenes emanadas de la empresa, ya que dicha facultad se justifica en el buen funcionamiento de la misma»,<sup>231</sup> i la jurisprudència s'ha encarregat d'assenyalar que no s'han de complir ordres que siguin abusives, antijurídiques, nocives o tècnicament inoportunes.<sup>232</sup>

Es pot il·lustrar aquesta limitació de la facultat directiva amb el cas resolt per la STS (Sala Social) de 20 de desembre de 2024.<sup>233</sup> En aquest cas, un treballador denuncia internament que se li està exigint una prestació de servei excessiva quant al nombre d'hores, per sobre de la jornada legalment prevista, i a més comunica internament que la retribució d'hores que percep no és la que li correspondria. Després de reiterades comunicacions internes, i de negar-se a estendre excessivament i il·legalment la seva jornada laboral, ho denuncia a la Inspecció de Treball, i, uns mesos més tard, va ser acomiadat, perquè l'empresa va entendre que era un acomiadament disciplinari per incompliment d'ordres. Doncs bé, en aquest cas el TS entén no només que l'ordre era il·legal i que, per tant, es podia desobeir legítimament, sinó que, a més, a conseqüència de l'anterior, l'acomiadament acordat és totalment injustificat i una clara represàlia (fonament de dret 4t):

[...] el organismo se limita a afirmar que cumplió sobradamente la carga de acreditar que el despido no obedeció a ninguna represalia sino a la conducta exclusiva del actor de negarse a cumplir un servicio que le había sido ordenado. Pero las circunstancias concurrentes —según el relato de hechos probados— indican lo contrario. No solo es que la orden empresarial era claramente ilegí-

230. Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors.

231. Poquet, «El límite de la desobediencia a las órdenes del empresario», 9.

232. STSJ de Catalunya (Sala Social) de 22 de febrer de 2012, ROJ: STSJ CAT 1521/2012.

233. ROJ: STS 6277/2024.

tima por contraria a la ley y por atentatoria al derecho a la seguridad y salud del trabajador; resulta que implicaba un exceso acumulado de jornada diaria de cinco horas, ya que el trabajador cuando recibió la orden ya había trabajado 12 horas durante la jornada (11 horas y 59 minutos) y la empresa pretendía que trabajase, al menos otras dos.

En aquests casos, doncs, resulta inadequada la sanció prevista per a la manca d'obediència a l'ordre de l'òrgan de direcció empresarial que habilita l'acomiadament disciplinari (art. 54.2.b de l'ET) o a la sanció disciplinària (art. 58 de l'ET).<sup>234</sup>

Poquet insisteix, amb la citació d'abundant jurisprudència, que «el primer supuesto que legitima al trabajador para no obedecer las órdenes del empresario es el de “ilegalidad manifiesta”, aunque no entendida en sentido restrictivo, pues no se requiere que la orden alcance cotas tales como para ser tipificada de delito, bastando con que sea ilegal».<sup>235</sup>

En àmbit públic, l'Estatut bàsic de l'empleat públic<sup>236</sup> (EBEP) especifica també que els empleats públics han d'obeir les instruccions i les ordres professionals dels superiors (art. 54.3 de l'EBEP). També incideix en aquest punt l'article 6.1 de la LRJSP,<sup>237</sup> en què es preveu que els òrgans administratius podran dirigir les activitats dels seus òrgans jeràrquicament dependents mitjançant instruccions i ordres de servei. La desobediència o incompliment d'aquestes ordres o instruccions pot donar lloc a responsabilitat disciplinària (art. 6.2 de la LRJSP), i, de fet, es considera una falta disciplinària molt greu (art. 95.2.i de l'EBEP).

Això sí, a l'EBEP, de forma explícita i clara, s'indica que aquesta obligació de complir ordres i instruccions, i l'eventual responsabilitat disciplinària associada al seu incompliment, únicament resulten aplicables en tant que aquestes ordres i instruccions estiguin alineades amb l'ordenament jurídic. Si aquestes són manifestament contràries a l'ordenament jurídic,

---

234. En paraules de Fabregat: «Ciertamente es que el art. 54.2.b E. T. y el art. 58 E. T. establecen la posibilidad de que el incumplimiento del deber de obediencia sea causa de despido disciplinario, según el primero de los preceptos apuntados, o de sanción disciplinaria menor, según el segundo. Aun así, el deber de obediencia queda condicionado ex art. 5.c E. T. a la regularidad de las órdenes empresariales. De ahí que, a priori, no debiera ser sancionable la desobediencia de una orden no regular» (Fabregat, «La posición del trabajador ante las órdenes empresariales», 30).

235. Poquet, «El límite de la desobediencia a las órdenes del empresario», 12.

236. Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic.

237. Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

no s'han de complir ni genera responsabilitat el seu incompliment (vegeu els articles 54.3 i 95.2 de l'EBEP).

El segon vessant que deia d'aquest dret a un entorn de treball lliure d'incompliments és, com he apuntat, el relatiu a poder expressar lliurement l'alerta d'incompliments detectats, el qual també compta amb elements en l'ordenament jurídic en favor de la seva existència.

Dues serien les vies amb què es pot justificar l'afirmació: per una banda, per l'abast del dret a la llibertat d'expressió en l'àmbit laboral i, per l'altra, i relacionat amb l'anterior, la indemnitat que es reconeix als empleats que exerceixen els seus drets.

En efecte, el TC ha reconegut la implicació de drets fonamentals en la denúncia interna i externa de males pràctiques i incompliments normatius en el marc de les relacions de treball, pel fet de generar així una barrera contra eventuais represàlies, especialment amb menció als drets a la llibertat d'expressió, a la llibertat de sindicació<sup>238</sup> i a la tutela judicial efectiva. Ron Latas i Lousada Arochena exposen les línies principals i els antecedents destacats de la jurisprudència del TC en relació amb la llibertat d'expressió en l'àmbit laboral, fins a la STC 146/2019.<sup>239</sup> Per altra banda, hem de recordar que la ja citada STC 28/2025, de 10 de febrer, vincula la protecció contra represàlies dels alertadors amb la tutela judicial efectiva, quan s'ha patit el dany o represàlia a causa de la presentació d'una denúncia penal (FJ 4).

Val a dir, també, que aquest reconeixement de la llibertat d'expressió a les relacions de treball quan un treballador formula queixes en l'entorn laboral, i fins i tot quan ho denuncia externament o ho revela públicament, deriva, com ha reiterat el Tribunal Europeu de Drets Humans, de l'article 10 del CEDH. Així, entre moltes altres, i per citar-ne una de recent, en una sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans de 8 d'octubre de 2024<sup>240</sup> es tutela el dret a la llibertat d'expressió d'un treballador que havia denunciat internament, sense cap efecte, que a la seva empresa s'estaven duent a terme pràctiques que causaven danys greus al medi ambient, a la seguretat dels treballadors i a la salut humana, i que ho va revelar posteriorment

238. Així, a la STC 22/2023, de 27 de març, les al·legacions del fiscal en destaquen els antecedents: «[...] doctrina sobre la vulneración del derecho a la libertad sindical en relación con el derecho a la libertad de expresión, en caso de represalia del empleador por la crítica hecha al mismo con ocasión de la actividad sindical (entre otras, cita las SSTC 273/1994, de 17 de octubre, FJ 4; 306/2004, de 15 de noviembre, FJ 4, y 108/2018, de 15 de octubre, FJ 3)».

239. Ron, i Lousada, «Libertad de expresión en el trabajo y represalias por denunciar irregularidades», 197-205.

240. Cas Aghajanyan c. Armènia, ECLI:CE:ECHR:2024:1008JUD004167512.

de forma pública, cosa que va originar el seu acomiadament. S'indica, en particular, recollint tota la jurisprudència prèvia, que aquest dret s'aplica a les relacions laborals tant privades com públiques.<sup>241</sup>

Per altra banda, l'exercici de drets en l'entorn laboral no ha de tenir conseqüències perjudicials, com ara represàlies, en tant que es reconeix la indemnitat de qui exerceix els seus drets encara que aquest exercici pugui perjudicar interessos de l'empresa. En cas de formular una alerta davant un incompliment normatiu, s'estaria exercint tant el dret fonamental a la llibertat d'expressió, sempre que s'ajusti als termes expressats, com el dret a informar d'incompliments en la pròpia organització, que reconeix implícitament la Llei 2/2023 quan estableix que els subjectes de l'article 3.1 de la Llei 2/2023 han de poder alertar d'infraccions a través d'un canal intern confidencial i segur, davant aquelles organitzacions públiques o privades que estiguin obligades a disposar d'un sistema intern d'alertes (articles 5.2.a i 16 de la Llei 2/2023, en relació amb els articles 4.2, 10 i 13 de la mateixa Llei 2/2023).

La protecció contra represàlies derivades de l'exercici per part del treballador de la tutela dels seus drets en l'entorn laboral ha estat reconeguda per la jurisprudència sota la denominació de *garantia d'indemnitat*.<sup>242</sup> Aquesta, com a vessant del dret a la tutela judicial efectiva de l'article 24 de la CE, ha estat reconeguda pel TC en múltiples ocasions.<sup>243</sup> En particular, per a les relacions laborals, el TC ha indicat el següent:

---

241. «When considering disputes involving freedom of expression in the context of professional relationships, the Court has found that the protection of Article 10 of the Convention extends to the workplace in general. It has also pointed out that that Article is not only binding in the relations between an employer and an employee when those relations are governed by public law but may also apply when they are governed by private law (see *Fuentes Bobo v. Spain*, no. 39293/98, § 38, 29 February 2000, and *Heinisch v. Germany*, no. 28274/08, § 44, ECHR 2011). Indeed, genuine and effective exercise of freedom of expression does not depend merely on the State's duty not to interfere, but may require positive measures of protection, even in the sphere of relations between individuals. In certain cases, the State has a positive obligation to protect the right to freedom of expression, even against interference by private individuals (see *Halet v. Luxembourg* [GC], no. 21884/18, § 111, 14 February 2023; *Palomo Sánchez and Others*, cited above, § 59; and *Herbai v. Hungary*, no. 11608/15, § 37, 5 November 2019)» (STEDH de 8 d'octubre de 2024, *Cas Aghajanyan c. Armènia*, §34).

242. Sobre aquesta qüestió, vegeu: Todolí, «La garantía de indemnidad ante denuncias en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social e internas en la empresa, 89-114.

243. Entre d'altres, la STC 92/2009, de 20 d'abril, en el FJ 3, recull la doctrina constitucional, amb la citació dels antecedents rellevants: «Como hemos reiterado en numerosas ocasiones, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, no sólo se produce por irregularidades acaecidas dentro del proceso que ocasionen privación de garantías procesales, sino que tal derecho puede verse lesionado igualmente cuando su ejercicio, o la realización por el de-

En el campo de las relaciones laborales la garantía de indemnidad se traduce en la imposibilidad de adoptar medidas de represalia derivadas del ejercicio por el trabajador de la tutela de sus derechos (SSTC 14/1993, de 18 de enero, FJ 2; 38/2005, de 28 de febrero, FJ 3, y 138/2006, de 8 de mayo, FJ 5), de donde se sigue la consecuencia de que una actuación empresarial motivada por el hecho de haber ejercitado una acción judicial tendente al reconocimiento de unos derechos de los que el trabajador se creía asistido debe ser calificada como discriminatoria y radicalmente nula por contraria a ese mismo derecho fundamental, ya que entre los derechos laborales básicos de todo trabajador se encuentra el de ejercitar individualmente las acciones derivadas de su contrato de trabajo [art. 24.1 CE y art. 4.2 g) del Estatuto de los Trabajadores]».

Aquesta indemnitat, en tant que vinculada al dret fonamental, ha portat a la construcció i l'aplicació, ja des dels inicis dels anys 2000, de la inversió de la càrrega de la prova,<sup>244</sup> que ara ja reconeix l'article 38.4 de la Llei 2/2023.

---

mandante de actos preparatorios o previos necesarios para el ejercicio de una acción judicial, produzca como consecuencia una conducta de represalia por parte del empresario. Por tal razón hemos dicho que el derecho reconocido en el artículo 24.1 CE, no sólo se satisface mediante la actuación de los Jueces y Tribunales, sino también a través de la garantía de indemnidad, lo cual significa que del ejercicio de la acción judicial o de los actos preparatorios o previos al mismo no pueden seguirse consecuencias perjudiciales en el ámbito de las relaciones públicas o privadas para la persona que los protagoniza (entre las más recientes, recogiendo anterior doctrina, SSTC 55/2004, de 19 de abril, FJ 2; 87/2004, de 10 de mayo, FJ 2; 38/2005, de 28 de febrero, FJ 3; 144/2005, de 6 de junio, FJ 3; 16/2006, de 19 de enero, FJ 2, y 125/2008, de 20 de octubre, FJ 3)».

244. Per la seva abundant citació d'antecedents, de nou, cito extensament un fragment de la STC 92/2009: «También es preciso tener presente la importancia que en estos supuestos tiene la regla de la distribución de la carga de la prueba. Según reiterada doctrina de este Tribunal, cuando se alegue que determinada decisión incubre en realidad una conducta lesiva de derechos fundamentales del afectado, incumbe al autor de la medida probar que obedece a motivos razonables y ajenos a todo propósito atentatorio a un derecho fundamental. Pero para que opere este desplazamiento al demandado del onus probandi no basta con que el demandante tilde de discriminatoria la conducta empresarial, sino que ha de acreditar la existencia de indicios que generen una razonable sospecha, apariencia o presunción a favor de semejante alegato y, presente esta prueba indiciaria, el demandado asume la carga de probar que los hechos motivadores de su decisión son legítimos o, aun sin justificar su licitud, que se presentan razonablemente ajenos a todo móvil atentatorio de derechos fundamentales. No se impone, por tanto, al demandado la prueba diabólica de un hecho negativo —la no discriminación—, sino la de la razonabilidad y proporcionalidad de la medida adoptada y su carácter absolutamente ajeno a todo propósito atentatorio de derechos fundamentales (por todas, SSTC 66/2002, de 21 de marzo, FJ 3; 17/2003, de 30 de enero, FJ 4; 49/2003, de 17 de marzo, FJ 4; 171/2003, de 29 de septiembre, FJ 3; 188/2004,

Per la seva part, el TS també ha aplicat de forma reiterada la doctrina de la garantia d'indemnitat per protegir contra eventuais represàlies, generalment en forma d'acomiadaments. Entre d'altres, un cas en què s'analitza si l'acomiadament hauria de ser nul o no, en funció de si vulnera la garantia d'indemnitat en relació amb l'article 24 de la CE, es troba a la STS (Sala Social) de 12 de novembre de 2024.<sup>245</sup>

Aquesta indemnitat, a més, ja compta amb un bon fonament en el dret positiu. En primer lloc, l'article 5.c del Conveni de l'Organització Internacional del Treball núm. 158,<sup>246</sup> aplicable a Espanya per l'aplicació de l'article 10.2 de la CE, preveu que no és justificable l'extinció del contracte de treball pel fet d'haver presentat una queixa o haver participat en un procediment contra l'empresari per suposades violacions de lleis o reglaments, o haver presentat un recurs davant les autoritats administratives competents. A més, i com és evident, la Llei 2/2023 prohibeix les represàlies derivades de l'alerta interna o externa, o de la revelació pública (art. 36.1 de la Llei 2/2023), i estableix un règim de protecció (art. 36 i següents de la Llei 2/2023) a informants i persones del seu entorn (art. 3.3 de la Llei 2/2023). Per altra banda, recollint la jurisprudència esmentada abans sobre la indemnitat, la Llei orgànica 5/2024, d'11 de novembre, del dret de defensa (LO 5/2024) ha incorporat explícitament aquesta garantia d'indemnitat. En primer lloc, l'article 12.3 de la LO 5/2024 estableix que «les persones treballadores tenen dret a la indemnitat enfront de les conseqüències desfavorables que puguin patir per la realització de qualsevol actuació conduent a l'exercici dels seus drets de defensa». I, molt especialment, s'ha de mencionar la disposició addicional tercera, que es dedica íntegrament a la protecció de la garantia d'indemnitat de les persones treballadores. Aquesta garantia s'aplica enfront de conseqüències desfavorables que puguin patir per la realització de qualsevol actuació davant l'empresa (per exemple, una queixa, una comunicació interna o una alerta interna) o davant una actuació administrativa o judicial destinada a la reclamació dels seus drets laborals, tant si aquesta l'han dut a terme elles mateixes com els seus representants legals. Aquesta aplicació garantista es vincula, doncs, a l'acció de reclamació de drets laborals o a l'exercici del

---

de 2 de noviembre, FJ 4, y 171/2005, de 20 de junio, FJ 3; 16/2006, de 19 de enero, FJ 2, y 125/2008, de 20 de octubre, FJ 3)».

245. ROJ: STS 5489/2024.

246. Instrument de ratificació del Conveni número 158 de l'Organització Internacional del Treball sobre la terminació de la relació de treball per iniciativa de l'ocupador, adoptat a Ginebra el 22 de juny de 1982 (BOE núm. 155, de 29 de juny de 1985, 20352 a 20354).

dret de defensa, i es dirigeix clarament a la finalitat d'evitar, o corregir, si no s'han pogut evitar, represàlies.

Per acabar, relacionat amb el dret a un entorn (laboral) lliure d'incompliments, que aquí proposo com a element que hauria de figurar en la base del model de desplegament de la Llei 2/2023, s'ha anat construint, de forma emergent en l'àmbit internacional, el dret a treballar en un entorn lliure de corrupció, cosa que, en certa mesura, aquí he proposat ampliar amb una visió més transversal, parlant del dret a treballar en un entorn lliure d'incompliments normatius. En aquesta línia, Zipparo ha insistit que «public sector employees should not have to tolerate corruption because of fear of what may occur if they speak out».<sup>247</sup> Fins i tot, alguns autors han advocat per la construcció i el reconeixement del dret humà a una societat lliure de corrupció,<sup>248</sup> la qual cosa també inclouria el dret a no haver de patir o suportar pràctiques corruptes de l'organització i/o companys de feina en el lloc de treball.

Com es pot veure, en síntesi, es podria parlar d'aquest dret a treballar en un entorn lliure d'incompliments en la mesura en què ja ha estat reconegut per la jurisprudència i el dret positiu aquest dret en el vessant de la llibertat per comunicar incompliments internament i externament, i amb garanties d'indemnitat (laboral) fruit d'haver exercit mecanismes jurídics d'impugnació o reacció enfront d'actuacions il·lícites en l'entorn professional i laboral.

### **3. La preferència del sistema intern per alertar: error o encert de la directiva?**

Com ja s'ha dit als capítols previs d'anàlisi més descriptiva, la Directiva 2019/1937, segons assenyalava l'article 6.1.b, preveu que hi ha tres vies ordinàries per comunicar infraccions que generen dret a la corresponent protecció, en cas que calgui: el canal intern (art. 7 de la Directiva 2019/1937), el canal extern (art. 10 de la Directiva 2019/1937) i la revelació pública (art. 15 de la Directiva 2019/1937).

---

<sup>247</sup> Zipparo, «Encouraging Public Sector Employees to Report Workplace Corruption», 83.

<sup>248</sup> Fonseca, «El derecho fundamental a una sociedad libre de corrupción»; Kinley, «A New Human Right to Freedom from Corruption»; Peters, «Corruption as a Violation of International Human Right».

El disseny que preveu aquesta norma d'harmonització és que els canals intern i extern poden ser emprats indistintament i sense condicionants, mentre que, no obstant això, només es podria accedir a la tercera via de denúncia prevista, la revelació pública, en casos excepcionals en què es tingui la convicció de la ineffectivitat dels altres canals o en què se n'hagi evidenciat la manca d'eficàcia, en els termes que assenyala l'article 15. Seguint aquestes disposicions, també la Llei 2/2023 que la transposa preveu que els membres d'una organització pública o privada puguin optar, sense condicions, entre denunciar una irregularitat mitjançant el canal intern o l'extern, i es condiciona la revelació pública amb protecció en termes equivalents al que preveu la directiva. En efecte, la Llei 2/2023 segueix la mateixa estructura de la directiva de 2019 i configura l'accés lliure al canal extern, no condicionat a la comunicació prèvia a través d'un sistema intern (vegeu l'article 16.1 de la Llei 2/2023).

Malgrat el que s'ha dit anteriorment, però, la directiva estableix que hi ha d'haver una preferència pel canal de denúncia intern, que es concreta en el mandat de l'article 7.2, d'acord amb el qual «els estats membres han de promoure la comunicació a través de canals de denúncia interna abans que la comunicació a través de canals de denúncia externa, sempre que es pugui tractar la infracció internament de manera efectiva i sempre que el denunciant consideri que no hi ha risc de represàlies». Molt desencertadament es posiciona la Llei 2/2023 sobre aquesta qüestió. Així, a la llei espanyola la preferència interna és declarada també en l'article 4.1, però, sorprenentment, la preferència es queda en una mera declaració, sense haver previst cap mecanisme de seguiment o avaluació de l'efectivitat dels sistemes interns,<sup>249</sup> quan, com tot seguit indicaré, és cabdal, per al sistema de compliment normatiu i protecció associada que s'hi posi en pràctica, que el sistema intern funcioni particularment bé, ja que en seria la peça fonamental, per ser la que previsiblement serà, i la que en efecte ha de ser, la via més utilitzada.

Si s'analitza la realitat, es pot apreciar que hi ha una destacada preferència pràctica que generalment es dona als canals interns, els quals serien els preferits per les persones alertadores, tot deixant en un segon pla els canals externs. Així, per exemple, un informe de l'ONU fa referència a un estudi en el qual es van analitzar 1.000 casos de denúncies al Regne Unit el 2013, en el qual es revela que en el 82% dels casos la denúncia primer

---

249. Vestri destaca que, un cop rebuda l'alerta i completada la investigació, cal garantir un procés de monitoratge continu i avaluació de resultats (Vestri, «Aplicación y funcionamiento de los canales de información del sector público», 227).

es va plantejar internament. Un altre estudi de 2010, elaborat als Estats Units, assenyala que només en el 4% dels casos es va denunciar externament, enfront del 46% de les persones que van comunicar l'incompliment conegut al seu superior, és a dir, internament.<sup>250</sup>

En aquesta mateixa línia, la literatura científica incideix també a assenyalar aquesta tendència generalitzada de preferència de les vies internes de denúncia o alerta, i ha constatat també que, a més, és molt probable que molts informants que fan ús de canals interns no formulin posteriorment la denúncia a través d'un canal extern, la qual cosa porta a concloure que sovint l'intern és l'únic canal que s'empra, sigui efectiu o no.<sup>251</sup>

En un estudi que vaig tenir ocasió de dirigir en relació amb el compliment de codis ètics a Catalunya,<sup>252</sup> vam arribar a una conclusió semblant, especialment a partir de dades empíriques. Tal com vam constatar, semblaria que, en general, hi hauria poca predisposició a denunciar i, en cas d'arribar-se a denunciar una mala pràctica, és molt més probable que l'alerta es formulí internament, sobretot davant una persona amb ascendència jeràrquica o un company, sempre que aquesta persona estigui particularment formada o especialitzada per atendre aquest tipus de comunicacions. Així ho revelaven les dades: en una enquesta contestada per més de 6.000 empleats públics de la Generalitat, es va preguntar quina seria la reacció davant una conducta poc ètica d'un company o companya. D'aquelles respostes que indicaven que ho denunciarien, l'opció més comuna va ser la de comunicar la mala pràctica al superior (20,3%), seguida per l'opció de comunicar-ho a un company o companya (17,55%). Per altra banda, vam preguntar també sobre quines circumstàncies afavoririen la denúncia de la mala pràctica, i la resposta més freqüent va ser comunicar-ho a una persona referent en matèria d'ètica pertanyent a la pròpia organització (33,3%).<sup>253</sup>

Aquesta situació, que, com veiem, és generalitzada i també s'aplicaria a la realitat del sector públic a Catalunya, és coneguda pel regulador europeu, que en fa esment a la directiva, en el considerant 33, en indicar

250. UNODC, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*, 32.

251. Així, De Graaf, «What Works», 214. També, sobre la preferència de la denúncia interna, vegeu: Dworkin, i Baucus, «Internal vs. External whistleblowers», i Culiberg, i Mihelič, «The Evolution of Whistleblowing Studies», 798. Amb referència a la preferència de la denúncia, també anònima, vegeu: Latan, et al., «Ethical Awareness, Ethical Judgment and Whistleblowing».

252. Capdeferro (dir.), *La governança del Codi ètic del servei públic de Catalunya*.

253. Els principals resultats d'aquesta enquesta poden consultar-se a: <https://presidencia.bibliotecadigital.gencat.cat/handle/20.500.14623/304>.

que el canal intern és el canal preferit generalment pel personal d'una organització, i també assenyala que seria el canal més adequat per tractar els possibles incompliments, sempre que aquest pugui funcionar correctament.<sup>254</sup> Així, s'entendria com a preferent el canal intern en la mesura en què respondria a la preferència del potencial informant per tractar primer els assumptes internament, abans d'exposar l'organització a una investigació externa, i per la celeritat amb què es podrien dur a terme les actuacions d'investigació i implementar les corresponents mesures correctores de l'incompliment.

La qüestió de l'efectivitat del sistema intern, a la qual també apunta la directiva, és cabdal, ja que s'ha estudiat la diferent percepció sobre quin canal cal emprar per denunciar en funció de la mena d'incompliment, pensant especialment en l'eventual efectivitat que podrà tenir la presentació de l'alerta, en termes de tenir com a resultat una correcció (o no) de l'incompliment del qual s'ha alertat. Els autors Gao i Brink expressen així l'impacte que pot tenir, en l'elecció del canal per alertar, el tipus d'infraacció que s'hagi conegut, en funció de si perjudica o beneficia l'organització:

When fraud is conducted for the wrongdoer's personal benefit, witnesses' reporting intentions to an internally administered hotline might be higher than to an externally administered hotline because such wrongdoing provides no benefits to the company and the company may be more likely to take corrective action. However, if the wrongdoing is unethical pro-organizational behavior, the witness might be more likely to report to an external channel because the pro-organizational wrongdoing provides certain benefits to the company and the company might not take corrective action after receiving the report.<sup>255</sup>

Si en efecte és aquesta la tendència més generalitzada, la de la comunicació interna, això imposa que el model de desplegament de la Llei 2/2023 a les organitzacions ha de parer especial atenció a com dissenya i opera el

---

254. El considerant 33, ja comentat, estableix el següent: «En general, els denunciants se senten més còmodes denunciant per canals interns, tret que tinguin motius per denunciar per canals externs. Estudis empírics demostren que la majoria dels denunciants tendeixen a denunciar per canals interns, dins de l'organització en la qual treballen. La denúncia interna és també la millor manera de recaptar informació de les persones que poden contribuir a resoldre amb promptitud i efectivitat els riscos per a l'interès públic. Al mateix temps, el denunciador ha de poder triar el canal de denúncia més adequat en funció de les circumstàncies particulars del cas.»

255. Gao, i Brink, «Whistleblowing studies in accounting research», 6.

sistema intern, de tal manera que es pugui assolir un nivell d'efectivitat i seguretat a la bústia elevat, ja que en serà la via d'alerta clau del sistema, perquè pel canal intern arribaran, i possiblement de forma exclusiva, sense transcendir a vies externes, la major part dels casos.<sup>256</sup>

Ara bé, com he indicat, no es desprèn de la llei estatal que s'hagi optat per incorporar mecanismes per garantir la preferència i el correcte funcionament dels sistemes interns.

Llavors, convindria preguntar-se sobre quins podrien ser aquests mecanismes per donar compliment a aquest mandat que sembla haver estat ignorat pel legislador estatal. Per descomptat, moltes mesures podrien plantejar-se, sempre que no retallin el lliure dret d'accés al canal extern (cal recordar sempre aquesta línia vermella, que preveu l'article 10 de la Directiva 2019/1937 i que recull bé l'article 16 de la Llei 2/2023). A mer títol d'exemple, podrien haver-se valorat almenys dues vies. Una podria ser establir que el canal extern haurà d'anunciar que pot ser que sigui més efectiu presentar l'alerta mitjançant el sistema intern en cas que l'organització estigui obligada a disposar-ne d'un i no es consideri que pugui haver-hi risc de represàlies o ineffectivitat de tractament en el sistema intern, de manera equivalent a com s'imposa informar en el sistema intern de l'existència del canal extern, en l'article 7.2 de la Llei 2/2023. Una altra podria ser la de preveure un sistema d'acreditació o auditoria dels sistemes interns per assegurar-ne el correcte funcionament, perquè un dels motius que s'indica com a motiu per permetre l'accés directe i lliure al canal extern és la previsió que no pugui ser tractada de manera efectiva la informació comunicada en via interna.

Consideració a part mereixeria la valoració de la directiva en la seva previsió d'exigir als estats la promoció de la preferència del canal intern. En efecte, tal com s'ha exposat, fins i tot recollint algunes dades empíriques, la denúncia interna pot ser a la pràctica la preferent per als denunciants i la que permet la més ràpida reacció en cas d'incompliments. No obstant això, es podria pensar que en casos de funcionament irregular generalitzat, o en què estiguin implicats bona part d'alts càrrecs de l'organització, difícilment podrien prosperar les denúncies internes d'irregularitats, o fins i tot podrien ser vistes com a alertes prèvies que

---

256. En la mateixa línia, per cert, l'ISO 37002, aprovada l'any 2021, relativa específicament als canals interns, indica: «Els estudis i l'experiència demostren que una gran proporció d'irregularitats arriba al coneixement de l'organització afectada a través de la informació que proporcionen persones de dins de l'organització o pròximes a aquesta» (ISO 37002:2021 *Sistemes de gestió de la denúncia d'irregularitats — Directrius*).

permetin alterar o destruir possibles mitjans de prova abans que la denúncia acabi en un organisme extern amb facultats per investigar l'actuació de l'empresa. Malgrat la possible concurrència d'aquest risc, s'ha de recordar que, en última instància, la directiva parteix de la vocació de generalitzar la denúncia i la investigació primerenca d'irregularitats com a eines per aconseguir el compliment de les normes, i d'aquestes es deriva l'adopció de mesures de correcció de l'incompliment. Per tant, es podria comprendre que fos prioritària la correcció dels incompliments abans que assegurar-ne la sanció efectiva, perquè, òbviament, hi ha el risc que el sistema intern s'empri com alerta prèvia per dificultar les actuacions de control del compliment externes que eventualment puguin arribar a dur-se a terme.

En definitiva, del que s'ha dit anteriorment s'extreuen línies importants per al disseny d'un sistema de compliment normatiu i protecció d'alertadors.

En primer lloc, cal que els sistemes interns siguin efectius i segurs com a principal via per satisfer la doble finalitat de la norma, com hem dit: la consecució del compliment normatiu i la indemnitat de les persones que el promouen mitjançant l'alerta per corregir incompliments. Per fer-ho, considero molt necessari que s'avanci en el control d'efectivitat d'aquests, superant el control merament formal. Alguns preceptes, malauradament, apunten a la formalitat dels sistemes interns i deixen veure l'escassa possibilitat d'aplicar mecanismes de supervisió del seu correcte funcionament.

Per començar, només s'ha de comunicar a l'autoritat externa garant qui és la persona o l'òrgan responsable del sistema intern (art. 8.3 de la Llei 2/2023), però no es preveu una comunicació posterior continuada d'aquest responsable amb l'autoritat externa a fi que reti comptes de l'actuació que porta a terme en exercici d'aquest càrrec. Ara, el que es pot entendre com a obligació del responsable és la tramitació diligent de les alertes (art. 9.1 de la Llei 2/2023).

Les obligacions que preveu expressament la llei, si s'incompleixen, es consideraran infraccions, motiu pel qual es pot concloure que s'incorre en una infracció si no es comunica el nomenament o cessament del responsable, o si el responsable no fa una tramitació diligent de les alertes rebudes (art. 63.3.c de la Llei 2/2023), encara que costarà precisar en què consisteix la diligència en la tramitació.

Al mateix temps, també hi ha altres infraccions que es poden cometre davant una actuació deficient del responsable del sistema intern. Si no es preserva la confidencialitat o es revela la identitat de la persona informant,

es pot incórrer en les infraccions que indica l'article 63, apartats 1.c, 1.d, 2.b i 2.c, de la Llei 2/2023.

En un altre ordre de coses, sembla que es podria aplicar també al responsable el tipus infractor de l'article 63.1.a de la Llei 2/2023, especialment en allò que es refereix a «obstaculitzar la presentació de comunicacions o d'impedir-ne, frustrar-ne o alentir-ne el seguiment», si bé és cert que això podria oferir certs dubtes. I és que, més que de «seguiment», sovint es parla de «tramitació» per part del responsable (art. 9.1 de la Llei 2/2023), i el que es menciona específicament com a conducta inclosa en tot cas (però no per això exclouent d'altres conductes o actuacions que encaixin en el tipus) és l'aportació d'informació falsa per part de les persones a qui han requerit fer-ho, cosa que ens porta a pensar que el que se sanciona és sobretot incomplir el deure de col·laboració amb l'autoritat gestora del canal extern, que deriva de l'article 19.5 de la Llei 2/2023. Malgrat això, com dic, considero que un responsable que intencionalment realitzi de forma deficient les seves responsabilitats i funcions estaria impeding la investigació interna, la qual hauria d'impulsar, però no deixa de presentar certs dubtes el seu encaix en aquest tipus infractor.<sup>257</sup>

Per descomptat, també es pot sancionar la manca de disposició d'un sistema intern d'acord amb els paràmetres de la llei (art. 63.1.g de la Llei 2/2023), però aquesta infracció implica exclusivament un incompliment formal de l'obligació de l'article 5, desenvolupada i concretada des d'aquell article i fins al 15 de la Llei 2/2023.

En síntesi, vistos els diferents tipus infractors que es podrien aplicar, crec que la seva utilitat és limitada, de fet diria que insuficient, si ha de ser l'únic mecanisme de control en relació amb la prestació efectiva de les funcions associades als sistemes interns d'alerta.

Hem de tenir en compte, a més, que fer un mal exercici de les tasques pròpies del responsable del sistema intern pot tenir unes conseqüències molt greus en els alertadors, com és el fet de deixar-los directament sense protecció per l'aplicació de l'article 35.2.a de la Llei 2/2023, si no s'admet una alerta. Així, un mal exercici de la gestió del sistema intern incompleix

---

257. Vernia insisteix que «es importante indicar que, si bien al responsable del sistema no le es exigible una adhesión abnegada al proyecto, cumplir superficialmente sin más y sin implicación no es aceptable. En cualquier caso y aunque parezca una obviedad, considero que las personas que desarrollen las funciones de responsable del sistema deben tener una marcada vocación y orientación de servicio a la ciudadanía y, sobre todo, han de estar convencidos y creerse su quehacer: que la detección de infracciones es importante para preservar el interés público y que la protección de las personas informantes es imprescindible» (Vernia, «El responsable del sistema interno de información», 194).

totes les finalitats de la norma, ja que no s'investiga l'alerta per detectar incompliments, no es proposen solucions als eventuais incompliments per corregir-los, ni tan sols habilita els alertadors que han fet servir aquest deficient sistema per optar a protecció. Dir, doncs, que el marc actual necessita una revisió a fons i un replantejament d'alguns articles, com aquest 35.2.a, és evident, urgent i necessari a fi d'acomplir de forma efectiva les finalitats de la Directiva 2019/1937 a l'Estat espanyol.

Així, i més enllà de pensar en tipus infractors més ajustats a sancionar la gestió interna negligent de les alertes, també es podrien preveure obligacions de comunicar a l'autoritat de protecció i gestora del canal extern, de forma anonimitzada i preservant la identitat de les persones concernides, les alertes rebudes i les investigades i descartades internament, amb la motivació de la seva inadmissió o arxivament, o, respecte de les investigades, amb la indicació de les actuacions dutes a terme a conseqüència de la informació rebuda. Hem de recordar que ja es preveu l'obligació de comptabilitzar les alertes rebudes internament i les investigacions internes a què hagin donat lloc en el llibre-registre (art. 26 de la Llei 2/2023), de tal manera que exigir una certa rendició de comptes per validar el bon funcionament del canal intern no seria una càrrega nova excessiva i només comportaria traslladar informació a l'autoritat externa, que assumiria aquí funcions de supervisió, de forma justificada, del que s'està fent internament a partir d'unes dades que la llei estatal ja obliga a recollir. Pensem, en aquest sentit, que en termes semblants al que es proposa, però respecte del canal extern estatal, l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant està obligada a presentar públicament cada any els resultats de la seva activitat, a donar-ne trasllat també a les Corts Generals i a indicar el nombre i la naturalesa de les alertes presentades i també les que van ser objecte d'investigació i el seu resultat, especificant els suggeriments o les recomanacions formulats a l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant (art. 38 del RD 1101/2024).

Reprement l'enfocament sancionador, si s'establissin algunes obligacions de rendició de comptes del diligent exercici de les funcions del responsable del sistema intern a la Llei 2/2023, incomplir-les comportarà en qualsevol cas com a mínim una infracció lleu (article 63.3.c de la Llei 2/2023). Ara bé, si aquestes s'inclouen en una llei autonòmica, caldrà preveure com a infracció específica incomplir aquestes noves obligacions de rendició de comptes, o bé reproduir una clàusula residual infractora com la residual de l'article 63.3.c de la Llei 2/2023, en què s'indica que qualsevol incompliment de la llei no previst com a infracció greu o molt greu serà constitutiu d'una

infracció lleu. De totes formes, crec que, per les molt diverses formes i conseqüències que pot tenir una mala gestió del sistema, no seria raonable entendre que totes comporten la mateixa gravetat. Com he dit, per l'impacte que té, i entre altres conductes possibles, com a mínim la inadmissió d'una alerta de forma injusta hauria de ser de més gravetat, perquè en el moment actual exclou el dret a protecció en aplicació de l'article 35 de la Llei 2/2023.

#### **4. El cicle de la protecció efectiva d'alertadors**

Una anàlisi superficial de la Llei 2/2023 pot portar a pensar que la protecció és responsabilitat de les autoritats especialitzades de protecció únicament, ja que l'article 41 de la Llei 2/2023 determina que les mesures de suport que preveu el títol VII de la llei les prestaran l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant (AIPI) o els òrgans competents de les comunitats autònomes. No obstant això, el segon paràgraf del mateix article 41 s'encarrega de destacar que això s'ha d'entendre sens perjudici de les mesures de suport i assistència específiques que puguin articular les entitats del sector públic i privat.

A banda d'aquesta previsió, al llarg de tota la llei es poden trobar drets de la persona informant que s'han de garantir també durant la tramitació d'informacions en els sistemes interns, i actuacions de protecció que s'han d'aplicar en el lloc de treball, després de feta l'alerta i eventualment fins i tot després d'haver-se adoptat alguna represàlia.

Per altra banda, s'ha d'advertir que el dret a no patir represàlies és un dret que s'ha de tutelar sobretot preventivament, fent sensibilització i política preventiva de gestió adequada dels riscos de represàlia.

Així, s'ha de tenir present que la protecció no és només vigent un cop s'han produït represàlies que han de ser corregides, sinó que aquesta també ha d'inspirar el funcionament de les organitzacions obligades per evitar-les. I és que el dret a no patir represàlies arran de l'alerta d'un incompliment normatiu és un dret que assisteix els informants, i altres subjectes a protegir, en tot moment: abans d'alertar o denunciar, durant el procés d'alerta, durant la investigació que es faci dels fets informats i, fins i tot, amb posterioritat a la investigació i l'eventual correcció, restabliment de la legalitat o sanció pels fets de què s'ha informat.

Entenent, doncs, que estem parlant d'un vertader cicle de la protecció, aquesta obligació de protegir no recau només en les autoritats

(públiques) externes de protecció, sinó que, amb més protagonisme encara, esdevé una obligació pròpia de cada organització el fet de fer sentir segures les persones que en el seu exercici professional han tingut coneixement d'un incompliment normatiu. Cal, doncs, que les organitzacions públiques i privades entenguin que tenen el deure d'evitar la represàlia derivada de l'alerta, ja que, a més, fracassar en el compliment d'aquest deure significa incórrer en una infracció (art. 63.1.b de la Llei 2/2023) i requerirà, si escau, provar-ne la justa causa de la mesura perjudicial, atès que s'estableix la presumpció de represàlia a l'article 38.4 de la Llei 2/2023, invertint-se la càrrega de la prova, de tal manera que serà l'ocupador qui haurà de provar que la mesura perjudicial no és conseqüència d'haver alertat.

Així, per exemple, la llei mostra una clara vocació d'implicació global, dirigida a empresaris, personal directiu, responsables de sistemes i també companys i companyes de feina en tasques centrals de protecció d'alertadors, com són molt destacadament la confidencialitat i la protecció de la identitat de la persona alertadora, com es preveu, particularment, als articles 9.2.g i 33 de la Llei 2/2023.

Per altra banda, diferents preceptes apunten la necessària previsió de mecanismes de protecció en el marc dels sistemes interns, especialment els articles 5.2.j i 41 de la Llei 2/2023.

En primer lloc, l'article 41 de la Llei 2/2023 preveu que les autoritats de protecció estatal i autonòmiques han de prestar les mesures de suport que preveu el títol VII de la llei sens perjudici de les mesures de suport i assistència específiques que poden articular les entitats del sector públic i privat. Òbviament, malgrat la remissió genèrica a tot el títol VII de la llei que conté l'article 41, val a dir que les mesures de suport només s'estableixen a l'article 37 de la Llei 2/2023. Per altra banda, no s'imposen mesures de suport com a tal internament, ja que el precepte diu «sense perjudici de les mesures de suport i assistència específiques que puguin articular». A més, l'article 41 tampoc no precisa si aquestes mesures de suport o assistència prestades internament poden ser coincidents amb les de l'article 37 o si han de ser necessàriament diferents. Sobre això, si bé és cert que la llei atribueix la prestació de les mesures de suport de l'article 37 a les autoritats públiques estatal i autonòmiques de protecció, s'ha de tenir en compte que entre aquestes mesures es preveu el dret a informació i assessorament («complets i independents», cosa que pot ser difícil de materialitzar o controlar) sobre la protecció contra represàlies, la qual cosa semblaria que hauria de ser un suport també prestat en el marc del sistema intern, ja

que internament hi ha obligacions legals específiques d'informació sobre la defensa i la protecció d'informants (article 5.2.h i 5.2.j de la Llei 2/2023).

En segon lloc, i seguint en certa mesura el fil del darrer element mencionat, l'article 5.2.j de la Llei 2/2023 assenyala que els sistemes interns d'alertes han d'establir les garanties per a la protecció dels informants en l'àmbit intern («de la mateixa entitat o organisme», diu el precepte). Aquesta és, doncs, una obligació essencial de les organitzacions, ja que forma part, de manera indisponible, de les obligacions dels sistemes interns, d'acord amb aquesta lletra *j* del segon apartat de l'article 5. Aquesta disposició es refereix, a més, al fet que les garanties de protecció han de respectar, en tot cas, el que preveu l'article 9. Aquesta remissió a l'article 9 té especial sentit en allò que es refereix a protecció d'alertadors, perquè és el que aborda l'article 5.2.j, i, en aquest aspecte, són rellevants particularment la garantia de confidencialitat i la protecció de dades de caràcter personal (art. 9.2.g i 9.2.i de la Llei 2/2023).

En conseqüència, no haver establert aquestes mesures implica haver incomplert una obligació de la Llei 2/2023, que encaixaria en diferents infraccions que tipifica l'article 63 de la Llei 2/2023. En primer lloc, no comptar amb algun dels elements del sistema intern implica incórrer en la infracció molt greu de l'article 63.1.g, la qual es comet tant quan no hi ha sistema intern aprovat en una organització com quan aquest no compleix amb algun dels elements que exigeix la llei, com pot ser el de l'article 5.2.j. I, com a responsable d'aquesta infracció, s'haurà de sancionar l'òrgan d'administració o govern de l'organització (art. 5.1 de la Llei 2/2023), com a responsable de la deficient implantació del sistema intern en els termes que preveu la Llei 2/2023. Per altra banda, si aquesta falta de garanties implica que algú (per exemple, el responsable del sistema) vulneri específicament la confidencialitat o anonimat, aquesta persona incorrerà en una infracció molt greu que preveu l'apartat 1.c de l'article 63.

A parer meu, aquests dos preceptes, el 41 i el 5.2.j, estarien fins a cert punt obrint una estranya contradicció a la Llei 2/2023, ja que aquest segon article sí que imposa establir mesures de protecció, sense gaire concreció addicional. Per tant, podria semblar que s'imposa establir internament mesures de protecció, però no de suport pel que es desprèn del text de l'article 41, al mateix temps que el text de l'article 37, sobre mesures de suport, estableix mesures que només tenen sentit si s'apliquen clarament en el moment d'alertar, com ja he indicat en relació amb el dret a rebre informació, el qual, a més, està alineat amb altres obligacions internes, com el que preveu l'article 5.2.h de la Llei 2/2023. Per tant, crec que di-

ficilment es pot entendre que una organització compleix correctament amb les obligacions de l'article 5 si, alhora, no incorpora també, dins les funcions pròpies dels responsables dels sistemes interns, la d'oferir informació i assessorament a persones alertadores, o potencialment alertadores, ja que fins i tot pot ser convenient que l'alertador conegui si, a parer del responsable del sistema, és convenient utilitzar la via interna o si és millor l'externa pel seu cas concret i per les característiques de l'organització. Per exemple, podria indicar-li que, si inicien investigacions, per molt que es guardi la confidencialitat de l'alertador, o encara que alerti anònimament i no figurei al sistema la seva identitat, seria reconeixible qui pot haver obtingut i comunicat la informació, motiu pel qual és especialment important que, amb caràcter previ a la denúncia, s'informi l'alertador de possibles riscos de la seva alerta, i què poden fer, i fins on poden arribar, les mesures de protecció previstes, o fins i tot indicar-li a quin organisme és millor que presenti l'alerta o la denúncia (per exemple, a la Fiscalia, a la Inspecció de Treball o a l'oficina antifrau) a fi que l'alertador decideixi, de manera informada, quina és la forma més efectiva i segura de procedir per aconseguir eventualment que es posi fi a l'incompliment normatiu conegut, tot garantint la seva indemnitat.

En aquesta mateixa línia, no és estrany en els models adoptats per altres països que, directament, sigui la llei de protecció d'alertadors la que atribueix a l'empresari responsabilitats en la prevenció i el control d'eventuals represàlies. Per exemple, la llei croata indica que entre les obligacions de l'empresari figura també la de protegir l'alertador de represàlies i prendre les mesures necessàries per aturar les possibles represàlies i eliminar-ne les conseqüències.<sup>258</sup> A Xipre, l'article 27 de la llei de protecció d'alertadors<sup>259</sup> també preveu que l'empresari ha de protegir els seus empleats de qualsevol acte del seu superior o d'una persona responsable d'ells o de qualsevol altre empleat que constitueixi una represàlia per haver fet una denúncia, i que, en cas de conèixer un acte de represàlia, ha de prendre totes les mesures adequades per eliminar i prevenir la repetició de les represàlies, així com per eliminar-ne les conseqüències, atribuint-li, si així no ho fa, responsabilitat com a còmplice.

Podria plantejar-se, també, com a part de l'obligació de l'empresari de prevenir represàlies en l'entorn laboral i com a forma de control a exercir

---

258. Article 20.1.3, titulat «Obligacions de l'empresari», de la *Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti*, NN 46-22.

259. Ο περί της Προστασίας Προσώπων που Αναφέρουν Παραβάσεις του Ενωσιακού και Εθνικού Δικαίου Νόμος του 2022 (6(I)/2022).

respecte del seu personal, la validesa de l'acomiadament disciplinari de l'empleat o empleada que assetgi companys de feina com a represàlia arran de la presentació d'una alerta, a incloure a l'ET espanyol.<sup>260</sup>

A banda de dissenyar aquest sistema com a cicle de protecció, amb una forta implicació dels responsables de sistemes interns en col·laboració amb l'autoritat externa de protecció, cal identificar espais de desprotecció oberta a la Llei 2/2023 per corregir-los.

Tal com s'ha anat avançant en seccions prèvies, un dels problemes pràctics que planteja la Llei 2/2023 és el fet d'emparar comunicacions a través dels canals interns i externs que posteriorment no generaran el dret a la protecció en cas que posteriorment es produeixin represàlies a conseqüència de la comunicació.

La complexa situació és provocada, en particular, per l'article 7.4 i per l'article 18.2.a en relació amb l'article 35.1 de la Llei 2/2023.

L'article 7.4 esmentat estableix el següent: «Els canals interns d'informació poden estar habilitats per l'entitat que els gestioni per a la recepció de qualssevol altres comunicacions o informacions fora de l'àmbit que estableix l'article 2, si bé les comunicacions esmentades i els seus remitents queden fora de l'àmbit de protecció dispensat per aquesta.»

Aquesta exclusió de protecció deriva, també, del que preveu l'article 35.2.d, en què es preveu que queden expressament exclosos de la protecció que preveu la llei els qui comuniquin o revelin «informacions que es refereixin a accions o omissions no compreses a l'article 2».

El problema, doncs, és evident. Imaginem que un canal intern permet comunicar males pràctiques (en virtut d'un codi ètic) o bé fets que són constitutius d'una infracció disciplinària lleu. Si una persona comunica un fet que pugui encaixar únicament en alguna d'aquestes categories, i no en les que preveu l'article 2 de la llei, es podria entendre que en aquest cas la llei no prohibiria expressament les eventuais represàlies que pateixi la persona per raó de la comunicació (vegeu l'article 36.1 de la llei 2/2023) i no es podran adoptar ni reconèixer les mesures de protecció (art. 37 i següents).

No obstant això, tampoc no es pot avançar que la represàlia en aquest cas necessàriament hagi de quedar impune en aplicació dels mecanismes que preveu la Llei 2/2023. En particular, l'article 63.1.b tipifica com a infracció molt greu l'adopció de qualsevol represàlia derivada de la comunicació adoptada davant els subjectes que preveu l'article 3 de la llei (art.

---

260. Modificant, per exemple, l'actual article 54.2.g del Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors.

63.1.b: «L'adopció de qualsevol represàlia derivada de la comunicació davant els informants o les altres persones incloses en l'àmbit de protecció que estableix l'article 3 d'aquesta llei»). Això vol dir que no es podran sancionar eventuais represàlies a persones externes a l'organització (que no hagin accedit a la informació en un context laboral o professional), però no es fa cap referència explícita a l'article 2 (àmbit material). Com que no hi ha cap article que expliciti la definició de *comunicació* en el text de la llei, i l'esmentat article 7.4 es refereix a «qualssevol altres comunicacions o informacions», sembla que podria plantejar-se la resposta sancionadora davant les represàlies per comunicar fets no previstos en l'àmbit material de la norma, encara que, d'altra banda, mancaria de sentit sancionar una conducta que, com es veia en la remissió feta a l'article 36.1 de la Llei 2/2023, no estaria prohibida.

Malgrat els dubtes interpretatius i d'aplicació exposats, sembla raonable considerar que la llei no protegeix tots els informants que emprin els canals que preveu la mateixa llei. Com s'ha posat en relleu en aquesta secció i en altres punts d'aquest capítol, pot haver-hi un denunciant, o un comunicant, o un informant, o un alertador de bona fe, que empri el sistema intern i desconegui exactament la qualificació jurídica que calgui atribuir-li, o el grau de gravetat de la irregularitat que comunica, i és possible que no rebi cap protecció de la qual dispensa la llei si arriba a patir alguna represàlia en funció de la qualificació que s'atorgui a l'incompliment o mala pràctica que hagi comunicat.

Així mateix, aquesta aparença de seguretat s'estén a un altre àmbit també, com és la possibilitat que es derivin responsabilitats penals de la persona informant per la presentació de la informació (art. 18.2.a.3 i 38 de la Llei 2/2023), la qual cosa, d'altra banda, s'oposa de forma bastant directa a la finalitat mateixa d'una norma de protecció de *whistleblowers*.<sup>261</sup> En el canal extern, i d'acord amb aquest article 18, no sols es pot inadmetre la comunicació, sinó que a més es pot remetre al Ministeri Fiscal, per investigar l'informant per l'obtenció —potser delictiva— de la informació. En paraules de la Xarxa d'Oficines i Agències Antifrau:

Todo ello proyecta un peligroso efecto desincentivador, desalineado con el fomento de la cultura de la denuncia o de la alerta —el denominado

---

261. S'ha de tenir en compte que plantegen dubtes la finalitat i els objectius de la directiva, tal com exposa Villoria, «Un análisis de la Directiva (UE) 2019/1037 desde la ética pública y los retos de la implementación», 15-24.

«speak-up»— que persigue la Directiva, finalidad que debería constar en el artículo 1 del proyecto. La circunstancia de que la propia APII decida inadmitir la comunicación «cuando existan indicios racionales de haberse obtenido mediante la comisión de un delito» y además remita al Ministerio Fiscal, en este caso, «relación circunstanciada de los hechos que se estimen constitutivos de delito» (apartado 3 del artículo 18) es insólita y con un potencial efecto desalentador.<sup>262</sup>

En últim lloc, s'ha de recordar que, com s'ha exposat, sembla que l'autoritat del canal extern ha d'inadmetre comunicacions que no encaixin en l'àmbit material de l'article 2 (art. 18.2.a.2), és a dir, que, a diferència del sistema intern, voluntàriament no pot optar per admetre-les, i aquesta inadmissió ha de conduir a l'exclusió de les mesures de protecció en aplicació de l'article 35.1.a de la Llei 2/2023. Es podria argumentar que, si no hi ha una investigació posterior perquè s'ha inadmetès, tampoc no es podrà conèixer, en una organització, que algú ha formulat una alerta a través d'un canal extern, tot limitant-se així els riscos de represàlia. Podria ser que així fos, en efecte, però també hi ha la possibilitat que aquesta situació sigui coneguda en l'organització, per qualsevol causa (per exemple, l'informant la comunica a algú de l'organització i aquesta persona ho difon), i en aquests casos s'està deixant sense protecció aquestes persones, que haurien plantejat la denúncia de bona fe i amb confiança en el sistema de canals segurs que estableix la Llei 2/2023.

## **5. Del sistema intern d'informació al sistema de compliment normatiu: un pas necessari per definir i orientar les responsabilitats i funcions**

Per a construir una proposta de desplegament i aplicació basada en l'efectivitat, resulta imprescindible qüestionar-se què ha de fer el responsable del sistema intern amb caràcter mínim, d'acord amb la llei.<sup>263</sup> En segon lloc,

---

262. Red de Oficinas y Agencias Antifraude, *Propuesta de enmiendas al proyecto de Ley reguladora de la protección de personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*.

263. Partim de la base, però, com ha quedat indicat respecte de l'apartat analític previ, en què he exposat els elements que regula la Llei 2/2023 dels sistemes interns, que la regulació no és particularment detallada ni prou orientadora. Al respecte Vernia diu: «De nuevo estamos ante una omisión que, junto a otras ausencias, lamentablemente nos empiezan a dar

caldrà veure què seria raonable que fes, a fi de dotar de més efectivitat el sistema d'alertes, o què cal que faci per corregir algunes deficiències del sistema que implanta la Llei 2/2023 i que poden conduir a desvirtuar les finalitats de la norma de promoure el compliment normatiu i l'alerta segura.

Del responsable s'apunta a la llei que ha de ser algú dedicat<sup>264</sup> a rebre i gestionar les alertes que es comuniquin (art. 9.2.g de la Llei 2/2023) i tramitar les alertes internes de forma diligent (art. 9.1 de la Llei 2/2023), especialment en el sentit de dur a terme les actuacions d'investigació corresponents (art. 8.2 de la Llei 2/2023); aquesta figura s'assimila funcionalment a la del responsable de compliment normatiu<sup>265</sup> o d'integritat (art. 8.6 de la Llei 2/2023). Per altra banda, no s'especifica pròpiament, però sembla l'òrgan idoni per vetllar per la correcta protecció dels alertadors en l'àmbit intern contra represàlies (art. 41, paràgraf segon, de la Llei 2/2023).

Hem de tenir present que el responsable del sistema intern no té capacitat per investigar infraccions penals, ja que això correspon al Ministeri Fiscal i a l'autoritat judicial en el nostre ordenament jurídic, ni tampoc és competent per obrir procediments disciplinaris o sancionadors administratius de cap altra mena. En referència a la primera qüestió, l'article 9.2.j de la Llei 2/2023 indica que es preveu en els sistemes interns la remissió immediata, i per tant sense ulterior investigació interna, d'aquells fets que indicàriament puguin constituir una infracció penal.<sup>266</sup> Així, l'esmentat precepte indica que s'ha de considerar el següent: «Enviament de la informació al Ministeri Fiscal amb caràcter immediat quan els fets puguin ser indicàriament constitutius de delictes. En cas que els fets afectin els interessos financers de la Unió Europea, s'ha de remetre a la Fiscalia Europea.» Quant a la possibilitat de derivar-ne procediments sancionadors o discipli-

---

indicios de la debilidad de los anclajes de la Ley 2/2023, de 20 de noviembre, para regular con la solidez requerida el estatuto del responsable del sistema en el sector público, por lo que se echa de menos una regulación más detallada de esta figura» (Vernia, «El responsable del sistema interno de información», 193).

264. En alguns casos, a més, es podria entendre com una dedicació exclusiva (art. 8.5 de la Llei 2/2023).

265. Entre altra normativa tècnica de referència, es pot esmentar l'ISO 37301 *Sistemes de gestió del compliance. Requisits amb orientació per al seu ús*, que substitueix l'ISO 19600.

266. Per cert, aquesta qüestió no ha estat exempta de crítica, ja que s'ha entès que s'obliga les empreses a autoinculpar-se: «Si aplicamos el artículo 9.2.j) las empresas pueden verse obligadas a denunciar ante el Ministerio Fiscal hechos de los que pueda responder penalmente la propia entidad, con lo que se ve afectado su derecho constitucional a no autoincriminarse (previsto en los artículos 409 bis y 118.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en relación con el artículo 24 de la Constitución Española)» (Ortega (dir.), *Transparencia, protección de datos y la «Ley whistleblowing»*, 33-35).

naris, la referència als sistemes interns no és tan clara com a l'extern, ja que en la pluralitat d'organitzacions a les quals es dirigeix hi poden conuiu moltes formes diverses de distribució de funcions entre el personal, però es pot desprendre la separació de funcions entre responsables de sistemes interns i personal competent per a l'inici d'actuacions disciplinàries, per exemple, a l'article 32.1.b de la Llei 2/2023, quan s'indica que, a les dades dels sistemes interns hi podran accedir, a banda dels responsables dels sistemes, i com a subjectes diferenciats d'aquells, el «responsable de recursos humans o l'òrgan competent designat degudament, només quan pugui escaure l'adopció de mesures disciplinàries contra un treballador. En el cas dels empleats públics, l'òrgan competent per a la tramitació d'aquest».

Així es pot predicar, igualment, del canal extern en relació amb il·lícits penals, com apunta l'article 18.2.c de la Llei 2/2023 o l'article 20.2.b en relació amb el trasllat al Ministeri Fiscal o la Fiscalia Europea, sigui immediat si es detecta indiciàriament el caràcter d'il·lícit penal o afectació a interessos financers de la Unió Europea, o si es detecta aquesta transcendència penal amb posterioritat a la realització de tasques d'investigació, o bé el trasllat a l'autoritat competent si es tracta d'altres supòsits que mereixen la investigació i/o la sanció per part d'altres autoritats competents (art. 18.2.d i 20.2.c de la Llei 2/2023).

A més, l'autoritat que exerceix com a canal extern a Catalunya, que és l'OAC, indica el mateix punt, de limitació en la capacitat d'investigació i posterior sanció, en la seva legislació pròpia.<sup>267</sup>

Aleshores, si els responsables dels sistemes interns i l'autoritat gestora del canal extern tenen una capacitat limitada per investigar els fets denunciats i, definitivament, no tenen cap capacitat per exigir responsabilitats derivades d'aquests fets, el que resulta pertinent i, de fet, urgent és preguntar-se quin paper tenen, en relació amb l'alerta, aquests subjectes que seran els que la rebran a través dels canals d'alertes.<sup>268</sup>

267 Així, per exemple, l'article 7.2 de la LOAC: «L'Oficina Antifrau no pot complir funcions corresponents a l'autoritat judicial, el Ministeri Fiscal i la policia judicial ni pot investigar els mateixos fets que siguin objecte de llurs investigacions. En el supòsit que l'autoritat judicial o el Ministeri Fiscal iniciïn un procediment per determinar la rellevància penal d'uns fets que constitueixin alhora l'objecte d'actuacions d'investigació de l'Oficina Antifrau, aquesta ha d'interrompre tot seguit les dites actuacions i aportar immediatament tota la informació de què disposi, a més de proporcionar el suport necessari a l'autoritat competent.»

268. Per altra banda, em sembla essencial destacar la gran ambigüitat i imprecisió en què consisteix exactament la investigació que s'ha de fer. En paraules de Vega, «tampoco se entiende muy bien en qué consiste esta investigación de las denuncias. El artículo 19 no concreta nada, no señala qué actividades, qué finalidades o qué métodos serán los adecuados para la investigación, se limita a decir que “la instrucción comprenderá todas aquellas actuaciones

Per fer-ho, és imprescindible recordar la finalitat de la norma: aconseguir més nivell de compliment normatiu i protegir les persones que ajuden a fer aflorar aquests incompliments coneguts en un entorn laboral o professional com a informants. Així, caldrà orientar l'activitat dels responsables a aquest doble propòsit.

El propòsit de protecció dels responsables dels canals ha estat posat en relleu a la secció anterior, en què m'he referit al necessari plantejament del cicle de la protecció, que ha de guiar l'actuació no només de l'autoritat de protecció externa, sinó també dels responsables interns.

El segon propòsit de la tasca dels subjectes que reben l'alerta ha de ser, d'acord amb l'altra finalitat de la norma, en relació amb el compliment normatiu. Per tant, quan es rep una alerta, el que ha de fer la persona o persones amb capacitat per gestionar-la, en aplicació de la Directiva 2019/1937 i la Llei 2/2023, seria, sobretot, determinar si hi ha hagut un incompliment normatiu i, si és així, promoure les actuacions pertinents per corregir-lo.<sup>269</sup>

Respecte de les funcions de protecció, hem de recordar que no es preveu com a tal a la Llei 2/2023 qui assumeix aquestes tasques internament, però sembla adequat situar el responsable del sistema en una posició de garant,<sup>270</sup> ja que aquesta figura ha de comptar amb especial

---

encaminadas a comprobar la verosimilitud de los hechos relatados". Hacemos notar que el término que usa la Ley no es investigación, sino instrucción y las palabras, en este caso, no son inocentes ni inocuas. Instrucción es un término con una clara connotación penal y aquí se está usando para una serie de actividades que se llevan a cabo extrajudicialmente. Pues bien, esta instrucción está formada por una serie de actuaciones que, en principio, tienen como límite el de comprobar la verosimilitud de los hechos relatados. Ahora bien, este artículo se refiere a la investigación que lleva a cabo la Autoridad Independiente de Protección del Informante, no a la realizada, en su caso, por los órganos de la empresa donde trabaje la persona denunciada. No es difícil de imaginar el daño que puede causar al denunciado ("afectado" es el eufemismo que usa la Ley —ver García Moreno (2022) sobre la trascendencia del uso de los conceptos jurídicos y el lenguaje por el que se opta—) una investigación de sus archivos, documentos, etc., llevada a cabo en el seno de la institución para la que trabaja. Sería más que deseable que se establecieran, claramente, las finalidades y, sobre todo, los límites de tal investigación» (Vega, «La protección del denunciante», 158-159).

269. León Alapont s'ha referit a les actuacions investigadores preventives per descobrir riscos o incompliments i permetre la detecció d'aspectes susceptibles de millora o correcció, i a les reactives, dirigides a esclarir els fets denunciats per facilitar, si escau, la posterior adopció de mesures disciplinàries (León, «El desarrollo de investigaciones internas en el marco de los sistemas de información corporativos», 283). Considero que, en atenció a la norma, aquesta doble finalitat hauria d'inspirar totes les investigacions en els sistemes interns.

270. Vernia indica, sobre l'eventual consideració del paper dels responsables dels sistemes interns en matèria de protecció contra represàlies, el següent: «Junto a estas funciones de seguimiento de las informaciones, cabe destacar que el responsable del sistema debe tener un papel relevante en las medidas de apoyo y asistencia específicas que puedan establecerse

autonomia i independència funcional (art. 8.4 de la Llei 2/2023).<sup>271</sup> Des d'aquesta posició, i, com veurem, com a responsable d'advertir incompliments normatius i proposar les correccions oportunes, el responsable dels sistemes interns hauria d'estar específicament habilitat per advertir els òrgans de direcció o membres concrets de l'organització que cometin o vulguin cometre un acte de represàlia que aquesta actuació comportarà una infracció (art. 63.1.b de la Llei 2/2023). Pensar, doncs, a explicitar en la legislació de desplegament aquesta funció dels responsables, de poder comunicar directament a la persona o òrgan que correspongui que està cometent una infracció en adoptar la mesura represaliadora, seria convenient i estaria en consonància amb la doble funció de garant del compliment normatiu i de la protecció d'alertadors interns. Per altra banda, paral·lelament a aquest advertiment, s'hauria de preveure l'habilitació d'un canal ràpid i específic mitjançant el qual els responsables dels sistemes interns, en les seves tasques de garants de la indemnitat dels seus alertadors interns, puguin posar en coneixement de l'autoritat de protecció autonòmica el risc imminent, o ja materialitzat, d'una represàlia en el si de la seva organització, a fi que aquesta autoritat externa, amb més poders i fins i tot legitimitat activa per impugnar judicialment represàlies, en els termes que proposo a l'apartat 3.11, pugui actuar amb més fermesa quan internament el responsable del sistema no hagi estat capaç d'aturar les represàlies.

Des d'un punt de vista comparat, és rellevant, per exemple, la previsió que fa l'article 13.4 de la llei lituana de protecció d'alertadors,<sup>272</sup> que disposa que la inspecció de treball ha d'atendre consultes sobre les possibilitats de prevenció de les conseqüències adverses a l'alertador, els familiars o les persones relacionades en l'àmbit de les relacions laborals o la seguretat laboral. Així, també es podria pensar a regular opcions semblants que permetin la comunicació ràpida a organismes especialitzats, com serien la inspecció de treball i l'autoritat de protecció d'alertadors competent per raó del territori, a fi d'orientar sobre com evitar eventuais represàlies.

---

para proteger a las personas informantes y dar una respuesta rápida para evitar posibles represalias» (Vernia, «El responsable del sistema interno de información», 198).

271. S'ha matisat, però, aquesta nota d'independència: «[...] es un delegado del órgano de gobierno y administración, de modo que, aunque opere con autonomía funcional, nunca podrá hacerlo con independencia, como erróneamente dice la ley» (Caamaño, «Una aproximación a los sistemas de información y los canales de incidencias», 25).

272. *Trauksmes celšanas likums 2022.*

Una altra disposició d'interès és la que preveu l'article 27 de la llei de protecció d'alertadors de Xipre,<sup>273</sup> la qual atribueix a l'empresari el deure de prevenir represàlies a l'empresa, amb l'obligació d'haver d'adoptar mesures adequades i oportunes per evitar els actes. El mateix precepte indica que es considera complerta aquesta obligació amb l'establiment d'un codi de conducta per prevenir els actes de represàlia i l'adopció de mesures pràctiques per a la seva aplicació. En vista d'aquesta interessant regulació, pensant ara en clau d'un model de desplegament de la normativa d'alertadors a les comunitats autònomes a l'Estat espanyol, podria ser convenient imposar, com a mínim al sector públic per raó de les competències autonòmiques, el deure d'aprovació d'un protocol de prevenció de represàlies (que podria partir d'una guia orientadora elaborada conjuntament per l'autoritat de protecció autonòmica o estatal i la Inspecció de Treball) que hagi de ser seguit i coordinat, internament en cada organització, pels responsables dels sistemes interns.

Canviant d'àmbit, com deia, el segon bloc on sembla que ha d'actuar el responsable del sistema, i aquest sí que el preveu clarament en aquesta línia la llei, és en la recepció i la investigació d'alertes. Doncs bé, l'existència de canals d'alertes i òrgans responsables de gestionar-los ja s'havia estès en el marc dels programes de compliment normatiu, i ja existien a moltes empreses del sector privat i en algunes institucions públiques més pioneres.<sup>274</sup> De fet, torno a insistir, es reconeix la coincidència parcial dels programes de compliment amb el que imposa la Llei 2/2023, d'aquí que es permeti assumir les funcions de responsable del sistema als responsables de compliment normatiu (art. 8.6 de la Llei 2/2023) i es permetin mantenir canals preexistents (disposició transitòria primera de la Llei 2/2023), tot plegat sempre que s'adaptin a les noves exigències que disposa la Llei 2/2023. I és que els canals de denúncia<sup>275</sup> són una peça clau dels sistemes de

---

273. Ο περί της Προστασίας Προσώπων που Αναφέρουν Παραβάσεις του Ενωσιακού και Εθνικού Δικαίου Νόμος του 2022 (6(I)/2022).

274. Als Estats Units, per exemple, els programes de compliment i els responsables de compliment (*compliance officers*) es van estendre amb posterioritat, però no eren gens infreqüents ja a principis de la dècada de 1990: «Past studies report only 33 and 54% of organizations having an ethics or compliance officer or ombudsman (Ethics Resource Center 1994; Weaver et al. 1999, respectively)» (Weber, i Wasieleski, «Corporate Ethics and Compliance Programs», 616).

275. En el marc dels sistemes de *compliance*, és particularment útil que els membres d'una organització puguin plantejar denúncies relatives al presumpte incompliment de l'ordenament jurídic o del codi ètic i de conducta, internament i sense por a patir represàlies per la comunicació feta (vegeu l'apartat 7.2.2.1.d de l'ISO 37001), fins i tot de forma anònima (apartat 8.9 de l'ISO 37001).

compliment normatiu<sup>276</sup> que ja s'havien estès abans de l'entrada en vigor de la Llei 2/2023.<sup>277</sup>

El sistema de gestió de riscos és la base metodològica del funcionament dels sistemes de compliment normatiu. L'objecte de la gestió de riscos és evitar que s'esdevinguessin actes o successos no desitjats. Mitjançant aquest sistema, es busca impedir la materialització d'amenaques possibles que pot ocórrer durant el funcionament ordinari d'una organització, així com reduir l'impacte negatiu que puguin tenir en cas de materialitzar-se. Es tracta d'un procés en el qual s'han d'identificar i analitzar els riscos d'incompliment, a fi de poder establir mesures que permetin assegurar que el personal de l'organització actuarà de conformitat amb les obligacions jurídiques i les regles de conducta que, si escau, voluntàriament hagi adoptat l'organització en el seu codi de conducta. Posteriorment, els resultats d'aquest procés s'han de plasmar en un mapa de riscos, en el qual es recull la llista de riscos d'incompliment d'una organització, identificats, avaluats i prioritzats, i, en vista d'aquesta fase analítica, correspondrà establir mesures adequades per mitigar aquests riscos.

El model de gestió de riscos que s'ha estandarditzat internacionalment té el seu origen en treballs i recomanacions elaborats pel Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) i l'Organització Internacional d'Entitats Fiscalitzadores Superiors (INTOSAI) l'any 1992. Aquests treballs inicials es reformulen el 2004,<sup>278</sup> i donen lloc a la regla *COSO enterprise risk management: integrated framework*, la qual assenta les bases actuals del sistema. INTOSAI va adaptar el nou model al sector públic el 2007 en les seves regles GOV 9100 (guia per a les normes de control intern del sector públic) i GOV 9130 (guia per a les normes de control intern del sector públic: informació addicional sobre l'administració de riscos de l'entitat). Actualment, continuen sent un referent les regles d'INTOSAI, si bé no s'ha de passar per alt que el sistema estàndard internacional general, que s'ha estès i actualitzat, es troba avui en el seu model general en la norma ISO 31000 (*risk management*) de 2009 (revisada posteriorment), i que aquest es pot aplicar a organitzacions de qualsevol

---

276. Així, s'ha arribat a afirmar el següent: «The most frequent elements of compliance programs are codes of conduct, compliance training, and whistle-blowing» (Stöber, et al., «Design matters», 386).

277. Pérez González, «La función de los Compliance Programs en la responsabilidad penal-económica de la empresa»; Rodríguez-García, «Compliance y sistema penal español».

278. S'ha revisat amb posterioritat. L'última versió revisada està disponible a: [www.coso.org](http://www.coso.org).

tipus. Per tant, aquesta ISO és també aplicable tant a organitzacions públiques com privades, i estructurat sota la lògica de la prevenció, detecció, contenció i/o correcció.

Per tant, recollint aquesta lògica del *compliance* i amb la centralitat de la gestió dels riscos d'incompliment, davant aquests potencials incompliments i particularment davant els que es materialitzen i són advertits per algú i alertats, poden originar-se diferents actuacions, que, per satisfer de forma efectiva la finalitat de promoure el compliment normatiu, necessàriament han d'incidir en les diferents fases: prevenció (evitar casos semblants en el futur), detecció (la qual s'haurà de millorar a fi de detectar de forma més ràpida situacions semblants futures que no s'hagin pogut evitar) i contenció o correcció (limitació dels efectes perjudicials de la mala pràctica, erradicació de la mala pràctica i retorn a una situació de ple compliment normatiu).

En efecte, ja hem vist que la metodologia central en els programes de compliment és la gestió de riscos segons els paràmetres ja consolidats i estandarditzats, i, com he indicat ara, una de les peces clau dels sistemes de compliment normatiu, junt amb els canals de denúncies i el marc legal i ètic de referència, és la figura del responsable de compliment normatiu, o *compliance officer*. Més enllà de l'impuls necessari de la direcció de l'organització en la funció de promoure el compliment normatiu internament, és imprescindible que hi hagi un òrgan encarregat de vetllar pel sistema de compliment, que ha de ser el que correspondrà assumir al *compliance officer*. Aquest òrgan ha de supervisar el disseny i el funcionament del sistema de compliment (vegeu l'apartat 3.23 de l'ISO 37301), formular les recomanacions i les orientacions que correspongui per a un correcte compliment del programa, advertir dels possibles incompliments que es detectin als presumptes infractors i/o als òrgans de control, i avaluar el grau d'efectivitat del programa, proposant, si escau, les oportunes modificacions<sup>279</sup> (vegeu els apartats 5.3.2 i A.6 de l'ISO 37001). Resulta rellevant destacar que altres legislacions, com l'hongaresa, incideixen directament en el fet que la finalitat de la gestió d'alertes és la finalització de les conductes irregulars i la identificació de les causes que han generat el problema o incompliment.<sup>280</sup>

---

279. Sobre qüestions relacionades amb la responsabilitat en què pot incórrer la persona que actua com a encarregada del compliment normatiu, particularment en l'àmbit de l'empresa privada, és d'interès l'obra Navarro, (dir.), *El compliance officer, ¿un profesional en riesgo?*

280. Així, article 5 de la 2023. évi XXV. törvény a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról.

És ben coneguda l'expansió dels programes de compliment normatiu al sector privat, essencialment impulsada per la introducció de responsabilitat penal de persones jurídiques. Però no crec que es pugui dir que l'enfocament dels sistemes de compliment normatiu sigui aliè al sector públic.

Hem de partir, primer, de la idea que justament la finalitat dominant de la normativa sobre la qual tracta aquest treball s'aprova pensant a promoure el compliment normatiu, generalitzant la incorporació de mecanismes per a la denúncia segura d'incompliments, la qual cosa és un dels pilars del *compliance*, com ja he exposat, i que aquesta normativa s'aplica tant al sector privat com el públic.

Un segon exemple clar d'aquesta introducció gradual de l'enfocament del compliment normatiu també en l'àmbit públic el trobem en el marc de la gestió dels fons Next Generation EU, i es pot esmentar l'article 6 de l'Ordre HFP/1030/2021, de 29 de setembre, per la qual es configura el sistema de gestió del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, en relació amb l'article 22 del Reglament (UE) 241/2021 del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de febrer de 2021, en el qual s'imposen els plans de mesures antifrau que permetin «garantir i declarar que, en el seu respectiu àmbit d'actuació, els fons corresponents s'han utilitzat de conformitat amb les normes aplicables, en particular, pel que fa a la prevenció, la detecció i la correcció del frau, la corrupció i els conflictes d'interessos», i configura com a central la metodologia de la gestió de riscos. De fet, l'article 6.4 de l'esmentada ordre estableix, com a actuacions obligatòries per als òrgans gestors, a banda de disposar del pla de mesures antifrau, «l'avaluació de risc de frau, l'emplenament de la declaració d'absència de conflicte d'interessos (DACI) i la disponibilitat d'un procediment per abordar conflictes d'interessos». L'annex III.c, entre altres qüestions, es refereix al desenvolupament d'una cultura ètica que fomenti determinats valors i estableixi un codi de conducta, i també es refereix a la importància de la formació i la sensibilització. Quant a equivalents als responsables dels sistemes de compliment, l'Ordre HFP/1030/2021 no en fa cap menció específica, encara que es van estendre els comitès antifrau, especialment en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat i, per imitació, en moltes altres administracions. Aquests comitès s'han acabat imposant obligatòriament en l'àmbit públic, de forma indirecta, mitjançant la Llei 31/2022<sup>281</sup> (disposició final 112a.6) i

---

281. Llei 31/2022, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2023.

l'article 6 de l'Ordre HFP/55/2023.<sup>282</sup> En conjunt, aquesta normativa crea la necessitat de disposar de comitès antifrau, ja que es dona per fet que existeixen i se'ls atribueix un paper en el procediment d'abstenció vinculat al sistema automatitzat de detecció de conflictes d'interessos que s'introdueix, anomenat MINERVA. Sobre això, cal apuntar que, anteriorment, aquests comitès no s'imposaven, i, com deia, de fet, ni tan sols s'esmentava en l'Ordre HFP/1030/2021, així que no totes les entitats havien optat per aquesta solució orgànica en el marc dels seus plans de mesures antifrau.<sup>283</sup>

Val a dir que no ha estat infreqüent tampoc, en la pràctica, que aquests comitès antifrau hagin acabat formant l'òrgan col·legiat responsable del sistema, com anticipaven alguns autors.<sup>284</sup> Entre d'altres, es pot esmentar l'exemple de l'Ajuntament de Santa Coloma Cervelló. Així, mitjançant el Decret d'alcaldia 1902/2023, de 30 de novembre, que regula i designa l'òrgan responsable de la bústia ètica, es designa com a òrgan responsable del sistema intern la Comissió Tècnica de Seguiment i Desenvolupament del Pla de mesures antifrau (article primer de l'esmentat decret d'alcaldia).

També ha estat freqüent, en la pràctica, i donat l'èmfasi que es posa a la llei en el caràcter independent, la designació del secretari o secretària de l'administració local com a responsable, o bé com a delegat de l'òrgan col·legiat que es designi com a responsable. Així, per exemple, el Decret d'alcaldia 339/2023 de l'Ajuntament de Vespella, de designació del responsable del sistema intern d'alertes, resol «designar [...], secretari-interventor de l'Ajuntament, com a responsable del sistema intern d'alertes i de tramitació d'expedients d'investigació». Per descomptat, cal valorar que, a banda de la posició d'independència funcional que cal garantir-li, també ha de ser una figura que requerirà en el seu funcionament ordinari uns coneixements jurídics elevats,<sup>285</sup> per comen-

---

282. Ordre HFP/55/2023, de 24 de gener, relativa a l'anàlisi sistemàtica del risc de conflicte d'interessos en els procediments que executen el Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència.

283. Clemente, «Las bases de datos y el *data mining* como herramientas contra la corrupción en la administración local», 315.

284. Així, Aymerich, «La implantación de los sistemas internos de información», 225.

285. Vernia en destaca, entre d'altres, els coneixements en relació amb aspectes jurídics, d'integritat i de protecció de dades, així com habilitats en relació amb tècniques d'investigació interna, nocions sobre com preservar la identitat dels subjectes implicats, la discreció, la capacitat de treballar en equip, el lideratge, la generació de confiança i la capacitat de gestió de conflictes, principalment (Vernia, «El responsable del sistema interno de información», 193). López indica, en una línia semblant, que ha de ser una persona experta en temes de compliment normatiu, integritat, transparència i protecció de dades (López Donaire, «Panorámica general de los sistemas internos de información», 175).

çar, per tal de poder delimitar si es tracta d'una infracció coberta per l'àmbit material de la Llei 2/2023, o bé saber-ne fer les qualificacions eventualment penals que correspongui, per complir amb la remissió al Ministeri Fiscal a què es refereix l'article 9.2.j de la Llei 2/2023; així que la designació del personal amb funcions de secretaria d'administració com a responsable unipersonal (o delegat de l'òrgan col·legiat responsable) sembla adequada al perfil d'algunes de les habilitats bàsiques que semblen exigir-se als responsables.

Bé, retornant al progressiu desembarcament del *compliance* en el sector públic, no vull deixar de fer esment de la Inspecció de Serveis de la Generalitat Valenciana, d'acord amb el que es preveu a la Llei 22/2018, de 6 de novembre, d'Inspecció General de Serveis i del sistema d'alertes per a la prevenció de males pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental. Doncs bé, aquesta llei dissenya tot un sistema de compliment normatiu, basat en la gestió de riscos i un sistema automatitzat per a la detecció d'alertes d'irregularitat, o banderes vermelles. Aquest sistema és gestionat per la Inspecció General de Serveis, la qual, d'acord amb l'exposició de motius de la llei, «pot assumir un rol similar al de *compliance officer*, o impulsor de compliment normatiu, la funció del qual serà vetlar perquè l'actuació de l'administració pública de la Generalitat, i el seu sector públic dependent, s'ajuste a la legislació que li siga aplicable».

Per acabar, també podem parlar d'aplicació pràctica pròpia d'administracions concretes, com és el cas pioner de l'Ajuntament de Mollet del Vallès, que va crear, el 14 de maig de 2019, l'Oficina de Compliment Normatiu i Bona Administració, «amb l'objectiu de desenvolupar un sistema de gestió de l'acompliment, fonamentalment des de la perspectiva de la prevenció de la corrupció i les males praxis administratives».<sup>286</sup>

Partint d'això, caldria veure, doncs, quines funcions que es poden considerar necessàries o com a mínim convenients entren dins la lògica de la doble posició del responsable del sistema intern, com a actor central en la promoció del compliment normatiu en l'organització i com a referent intern<sup>287</sup> de la garantia de protecció d'alertadors que comuniquin incom-

286 Vegeu: <https://transparencia.molletvalles.cat/ca/informacio-publica/informacio-institucional-i-organitzativa/marc-dintegritat-institucional/canal-intern-dinformacio/modificacio-canal-intern-informacio.pdf>.

287. En la citació de García Moreno, amb els afegits de Vernia: «[...] como menciona García Moreno (2020: 273) es preciso que los posibles informantes “consideren a su interlocutor una persona con un elevado compromiso de integridad y confiable respecto a la ocultación

pliments, i que haurien de poder-se encabir en la lògica del cicle prevenció-detecció-correcció propi de l'enfocament del compliment normatiu que he descrit i que sembla inspirar la concepció dels responsables interns en la Llei 2/2023, encara que de forma poc explicitada perquè en el fons en molts aspectes amb la transposició no s'ha volgut construir gaire més enllà del que estrictament contempla la directiva.

En primer lloc, ens podem plantejar la necessitat o conveniència que aquests responsables, o persones sota la seva direcció, assumeixin funcions d'assessorament, que es puguin exercir en el moment de presentar l'alerta, o amb caràcter previ, quan la persona informant dubta de la conveniència o no d'informar formalment sobre l'incompliment o la mala pràctica que ha conegut.

Segons la meua opinió, aquesta funció és gairebé un requisit exigít per les circumstàncies, ja que considero indispensable que qualsevol model de desplegament de la Llei 2/2023 parteixi de la situació que, molt probablement de forma involuntària, ha generat aquesta llei: una situació en què, pròpiament, es pot parlar de protecció aparent dels alertadors, més que no pas de protecció efectiva.<sup>288</sup>

En particular, a parer meu, són especialment dos els elements crítics que posen en risc tot el sistema de protecció d'alertadors, en la mesura en què es pot generar l'aparença que tot alertador té dret a protecció i, per tant, denunciar és lliure de riscos, quan certament no és així per efecte dels articles 7.4 i 35.2.a de la Llei 2/2023, els quals obren espais excessius de desprotecció que resulten aplicables a denunciants de bona fe.

L'article 7.4 de la Llei 2/2023 preveu que els canals interns d'informació podran estar habilitats per l'entitat a fi de rebre comunicacions sobre àmbits no que no cobreix l'article 2 de la llei, tot indicant, però, que en aquests casos no es reconeixerà la protecció que preveu la llei. Recordem que l'article 2.1 preveu que l'àmbit material cobreix tant les infraccions

---

de su identidad y al tratamiento de los hechos comunicados"» (Vernia, «El responsable del sistema interno de información», 193).

288. De fet, en una altra ocasió, m'he referit a la «trampa del canal intern» (Capdeferro, «Los sistemas internos de información», 139), en referència als elements que porten que es pugui generar una falsa aparença de protecció, si aquest és el missatge que es difon a l'organització, quan realment hi ha espais clars, i flagrants a parer meu, que s'obren a deixar desprotegit l'alertador, el qual, a més, se'l pot haver animat a alertar sota la falsa promesa d'una eventual protecció. Per tant, un sistema de compliment normatiu que anima a comunicar incompliments el primer i primordial que ha d'assegurar és la indemnitat de la persona que col·labora en el descobriment i la correcció de l'incompliment.

del dret de la Unió Europea que recull expressament la directiva<sup>289</sup> com les infraccions penals i administratives greus i molt greus. Per tant, en últim terme, serà una qüestió tècnica, de qualificació jurídica, la que determinarà si estem davant una infracció prevista en una norma interna que quedi emparada per l'àmbit d'aplicació de l'article 2 de la Llei 2/2023. Així, llevat que la persona alertadora tingui prou coneixements jurídics i el cas sigui clarament encaixable en un únic tipus (o en més d'un sempre que tots siguin greus o molt greus), el que serà habitual és que la persona alertadora comunicui els fets sense tenir la certesa de si el que està denunciant pot quedar cobert dins l'article 2 de la Llei 2/2023. Òbviament, traslladar aquesta càrrega de coneixement i certesa a un alertador, que pot no tenir cap coneixement jurídic, és abusiú i s'hauria d'acompanyar d'una obligació de valoració prèvia conjunta amb un expert vinculat al sistema intern, que li pugui assegurar si el seu cas s'entén comprès en la Llei 2/2023 a fi de poder ser emparat en cas de rebre represàlies arran de l'alerta.

Per altra banda, l'article 35.2.a de la Llei 2/2023 indica que queden excloses de protecció les persones que comuniquin o revelin informacions contingudes en comunicacions que hagin estat inadmeses per algun canal intern o per alguna de les causes d'inadmissió en el canal extern (art. 18.2.a de la Llei 2/2023). Aquest article, de nou, obre un ampli espai de desprotecció i condemna l'alertador a patir la inacció dels òrgans i els organismes que podrien aplicar mesures de protecció i suport contra represàlies quan l'alerta hagi estat inadmesa. A més, l'article 18 de la Llei 2/2023 regula quatre causes taxades per a la inadmissió en el canal extern, però no es preveu res respecte de l'intern, per la qual cosa en gran mesura la protecció de la llei queda condicionada a una situació que no compta amb paràmetres legals de referència. Addicionalment, aquesta clàusula es presta a un ús abusiú, malintencionat. I és que, en efecte, les inadmissions poden portar causa d'un funcionament deficient del sistema intern, en què no es vol assumir la investigació d'una alerta concreta, i aquest mal funcionament del sistema tindrà, com a efecte, no només la falta d'investigació interna, sinó també la desprotecció de la persona alertadora, en cas de represàlia. A més, això

---

289. S'ha de posar de manifest que, per cert, aquesta llista s'ha anat incrementant en successives modificacions de la Directiva 2019/1937, modificada en aquests moments fins en set ocasions, entre d'altres, pel Reglament (UE) 2024/573 del Parlament Europeu i del Consell, de 7 de febrer de 2024, sobre els gasos fluorats d'efecte hivernacle, pel qual es modifica la Directiva (UE) 2019/1937, i es deroga el Reglament (UE) núm. 517/2014. No és problemàtic el text de la Llei 2/2023 en aquest sentit perquè no reproduceix la llista originària, sinó que conté una remissió a l'annex de la directiva.

no podrà ser corregit per l'admissió posterior pel canal extern, ja que l'article 35.2.a exclou de la protecció qui comunica una informació inadmesa, i aquesta inadmissió, en tant que la informació comunicada sigui la mateixa en les dues alertes formulades, ja ha estat inadmesa en una instància i es compleix així el supòsit de l'article 35.2.a de la Llei 2/2023.<sup>290</sup> A més, cal afegir que, respecte del sector públic, l'article 13.5 de la Llei 2/2023 assenyalava que les decisions adoptades per organismes públics amb funcions de comprovació i investigació en relació amb informacions no seran objecte de recurs en via administrativa ni contenciosa administrativa, i, si ens situem en el context d'un sistema intern d'un d'aquests organismes, contra les decisions d'inadmissió en relació amb les alertes seria impossible de recórrer-hi. No resulta tan clar respecte del canal extern, ja que la clàusula d'impossibilitat de recurs de l'article 20.4 de la Llei 2/2023, per la seva literalitat, sembla referir-se al fet que allò contra el qual no es podrà recórrer seran les decisions referents a les actuacions d'investigació que cal dur a terme de l'article 19.

Per descomptat, en vista d'aquest article 35.2.a de la Llei 2/2023, resulta absolutament indispensable que la legislació de desplegament aportí solucions, com ara una llista restrictiva i tancada de causes d'inadmissió respecte de les alertes als sistemes interns, quan no directament l'exigència d'haver d'admetre totes les alertes, i, atès que sempre podrien *a posteriori* no investigar-se les que no siguin mínimament versemblants o rellevants, no sembla excessivament condicionant preveure que hagin de ser admeses en primer terme per evitar que les represàlies eventuais no quedin sense resposta per part del sistema de protecció d'alertadors. Per altra banda, donada la transcendència gravíssima que pot tenir en l'alertador la inadmissió de l'alerta, s'hauria d'indicar expressament la possibilitat de recórrer contra la inadmissió acordada per qualsevol òrgan públic, és a dir, si estem en un sistema intern del sector públic o en el canal extern. Addicionalment, es podria preveure que les inadmissions d'alertes en els sistemes interns han de motivar-se i comunicar-se també a l'autoritat de protecció autonòmica, que s'ha d'encarregar de fer un control de la licitud d'aquesta actuació i pot arribar a exercir la potestat sancionadora si considera que s'està obstaculitzant el correcte exercici dels drets que reconeix la llei (art. 63.1.a de la Llei 2/2023).

---

290. Podria haver estat millor afegir, a continuació del que diu actualment l'article 35.2.a, el següent: «llevat dels casos en què una comunicació inadmesa per algun sistema intern s'hagi admès posteriorment en el canal extern».

En definitiva, l'anterior ho he exposat per tal de justificar que, en el moment actual, assegurar que es podrà optar a la protecció en cas de represàlies depèn en últim terme de dos factors: de la qualificació jurídica que mereixi l'incompliment i del fet que no hi hagi una inadmissió de l'alerta en el canal intern. Per tant, cal que la persona alertadora pugui tenir accés a informació fiable sobre els efectes que poden desencadenar-se arran de l'alerta presentada i si podria arribar a obtenir protecció en cas de represàlia en el seu cas concret, així com poder tenir un mínim de certesa respecte de l'admissió de la seva alerta i l'opció a la protecció abans de formalitzar l'alerta.<sup>291</sup>

Doncs bé, si es pensa en assessoria en cas de detecció d'incompliments, una figura de necessària referència és l'assessor confidencial que s'ha regulat als Països Baixos. Aquesta figura, sobre la qual s'han publicat alguns estudis ben rellevants i il·lustratius,<sup>292</sup> assumeix tant en organitzacions públiques com privades, en essència, tres funcions: rebre els potencials alertadors a fi d'escoltar-los i donar-los consell i orientació sobre les opcions que tenen a continuació i les seves implicacions (abans de la formulació de denúncies); donar informació general als empleats sobre compliment normatiu en diversos àmbits i polítiques d'integritat, i elaborar recomanacions a la direcció de l'organització o ofereixen consells de millora per reduir riscos d'incompliments o corregir males pràctiques, especialment en matèria de frau i corrupció.

Tal com apunta De Graaf:

By the year 2000, most Dutch public organizations had confidential advisors whom employees had the opportunity to speak to in private and to report presumed inappropriate behavior (sexual intimidation, discrimination, etc.) by their colleagues. In the decade that followed, all Dutch public organizations were required to have confidential integrity advisors, who should play

---

291. Cerrillo, també molt crític amb aquesta manca de protecció per inadmissió de l'alerta a la Llei 2/2023, en proposa la reforma a fi que es puguin protegir persones que informen sobre infraccions a través del canal extern malgrat haver estat inadmesa la informació, excepte quan la inadmissió es degui al fet d'haver obtingut la informació mitjançant la comissió d'un delictes (Cerrillo, «Canal externo de información», 168), cosa que definitivament seria contrària a la finalitat central de promoure el compliment normatiu. Aquesta ampliació podria ser assumida en el text de la legislació de desplegament respecte dels sistemes interns i el canal extern autonòmic.

292. De Graaf, «What Works»; Hoekstra, i Talsma, «Introducing a New Key Player in Internal Whistleblowing Procedures»; i Klarenbeek, i Van Eijbergen, «Strengthening Internal Reporting Systems». També, una guia oficial: Dutch Whistleblowers Authority, *Integrity in practice*.

some role in the internal reporting of wrongdoing in the organization. There was no further specification, however, as to the exact duties of such an officer, how many officers there should be, what qualifications they should have, whether the confidential integrity advisor and confidential advisor for inappropriate behavior should be combined, etc. As a result, what is in place differs from one public organization to another.<sup>293</sup>

A l'efecte de saber com funciona a la pràctica aquesta figura als Països Baixos, Klarenbeek i Van Eijbergen van entrevistar, entre 2021 i 2022, 60 assessors confidencials, tant d'organitzacions públiques com privades.<sup>294</sup> Doncs bé, en aquest estudi es revela que la gran majoria de les tasques són les preventives i se centren en la primera fase del procés d'alerta, que seria la reunió amb la persona que coneix un incompliment i es planteja denunciar-lo, en la qual és important estar capacitats per entendre el problema plantejat i saber gestionar correctament i amb acompanyament les emocions de la persona alertadora.<sup>295</sup> A més, es destaca el potencial que té aquesta funció per reduir el nombre d'alertes que es podrien arribar a formalitzar, ja que es constata que aquesta escolta activa i aquest consell inicial moltes vegades són suficients per reconduir la situació o satisfer la persona que volia alertar, sense arribar a presentar finalment cap alerta formalment,<sup>296</sup> havent arribat en alguna ocasió a actuar com a mediadors en un conflicte.<sup>297</sup> També s'indica, per cert, que aproximadament un 20% dels consellers entrevistats no ha rebut mai cap consulta.<sup>298</sup> Una altra dada important és que quasi tots presenten informes anuals a la direcció de l'organització amb les alertes rebudes, les gestions efectuades i les vulnerabilitats o tendències detectades sobre les quals convindria plantejar alguna modificació o

---

293. De Graaf, «What Works», 214-215.

294. Klarenbeek, i Van Eijbergen, «Strengthening Internal Reporting Systems».

295. *Ibid.*, 555.

296. «Although no formal or informal steps are taken at that moment, offering a ready ear is enough for most reporters; it is often a case of being able to get something off their chest, say a lot of CAs. In other cases, however, the process just begins after the first meeting, in which they enter the reporting phase», i també més endavant s'afirma: «In practice, though, filing an official report is very rare, CAs stated; in almost all cases either offering a ready ear is enough or the problem is resolved in an informal way. In theory, the role of the CA is purely supportive, although some CAs struggle with this in practice» (*ibid.*, 555-556).

297. *Ibid.*, 556.

298. *Ibid.*, 555.

actuació de millora, encara que és relativament infreqüent que es facin recomanacions específiques no sol·licitades o no previstes.<sup>299</sup>

En definitiva, i encara que se'ns diu a l'estudi que hi ha una tendència a associar aquesta figura amb les denúncies i, per tant, amb la persecució i la correcció d'irregularitats, en el fons el gran valor afegit d'aquesta figura és clarament l'impacte en la finalitat preventiva, en tant que el gran actiu d'aquests assessors no és la reacció, no és ajudar per poder descobrir incompliments, sinó la prevenció, l'actitud proactiva per detectar i corregir els problemes que permeten que apareguin aquests incompliments.<sup>300</sup>

Val a dir, a més, que aquesta figura sorgeix del debat sobre com potenciar els sistemes interns d'alertes als Països Baixos<sup>301</sup> a fi de fer-los més efectius, cosa que podria estar en consonància amb el mandat de la directiva que exigeix que els estats membres promoguin la denúncia interna de forma preferent (art. 7.2 de la Directiva 2019/1937), i que l'Estat espanyol no ha concretat de cap manera, a banda de posar una genèrica declaració de preferència en la llei (art. 4.1 de la Llei 2/2023). Convé pensar, doncs, que incorporar en els models autonòmics una figura equivalent a la dels Països Baixos, per a aquelles organitzacions que es consideri que ho poden assumir i gestionar, comportaria també fer una transposició efectiva, i no merament formal o declarativa, de l'article 7.2 de la Directiva 2019/1937.

Convé fer un apunt final sobre la regulació de la funció assessora i el *whistleblowing* als Països Baixos. En particular, els articles 3.a i 3.k de la llei neerlandesa de *whistleblowers* (*Wet bescherming klokkenluiders*),<sup>302</sup> indiquen l'estructura orgànica referent a la informació i l'assessorament a alertadors dins l'autoritat de protecció, així com els drets en matèria d'assessorament previ a la denúncia formal o un cop ja l'ha fet davant aquesta autoritat; i respecte dels canals interns, com s'exposa en diverses de les fonts consultades, la legislació neerlandesa, a través de diferents lleis, ha previst tant assessors interns en relació amb conductes laborals no desitjades com en matèria d'integritat i *compliance*, si bé sovint el mateix fa les dues fun-

299. *Ibíd.*, 557.

300. Així s'expressen, literalment, alguns assessors entrevistats: «The work of the CA is often seen as dealing with incidents, whereas we should really look at prevention,” said another. “As CA, you must be pro-active”» (*ibíd.*, 557).

301. Klarenbeek, i Van Eijbergen, «Strengthening Internal Reporting Systems», 551.

302. Vegeu-la en la seva traducció a l'anglès a: <https://www.wetbeschermingklokkenluiders.nl/home/ik-ben-werkgever/wat-zijn-mijn-wettelijke-verplichtingen/tekst-wet-bescherming-klokkenluiders>.

cions, cosa que, fins i tot, recomana l'autoritat neerlandesa de protecció d'informants.<sup>303</sup>

Amb menys funcions, també és important destacar quant a la funció orientadora, en el marc comparat, per exemple, la figura del *réfèrent déontologue* francès, qui ha d'actuar vinculat pel secret professional i amb confidencialitat<sup>304</sup> per oferir consell sobre la forma d'actuar correcta d'acord amb els principis deontològics públics. Així, d'acord amb la *Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires*, modificada el 2016,<sup>305</sup> es preveu en l'article 28 bis el següent: «Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28.»

Per acabar, la tasca del responsable intern ha de respondre també a la lògica preventiva consistent a incidir en les pràctiques i les actuacions dins l'organització. Així, pot resultar convenient que, arran de les alertes rebudes, pugui detectar riscos excessius a mitigar, o males pràctiques a erradicar, a l'organització, tot fent una actuació propositiva, constructiva, oferint una línia alternativa d'actuació més ajustada a l'ordenament jurídic i, potser, també a l'ètica o als principis que han de regir el comportament dins l'organització, tal i com sembla apuntar l'article 32.2 de la Llei 2/2023. Per tant, dos elements poden posar-se en relleu: la formulació de propostes i l'orientació pràctica.

La formulació de propostes de millora arran d'una alerta no és quelcom inèdit en l'ordenament jurídic a Espanya. El cas més clar seria, potser, el que preveu la Inspecció General de Serveis de la Generalitat Valenciana. La Llei 22/2018, de 6 de novembre, d'Inspecció General de Serveis i del sistema d'alertes per a la prevenció de males pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental, en l'article 34, preveu els efectes dels informes resultants de les alertes investigades. En particular, diu que la Inspecció podrà formular recomanacions dirigides a corregir les vulnerabilitats o irregularitats detectades, que han de ser contestades, i, si així ho consideren, també

---

303. Dutch Whistleblowers Authority, *Integrity in practice*, 7.

304. Article 7 del Decret núm. 2017-519, del 10 d'abril de 2017, relatiu al referent deontològic en la funció pública.

305. Per la *Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires*. Una breu introducció a la llei, amb la incorporació de referència a la introducció del referent deontòleg, es troba a Boto, «Modernización en empleo público».

poden proposar a l'òrgan competent la incoació dels procediments de responsabilitat que corresponguin.

Per altra banda, si bé no és exactament equivalent, es pot tenir en compte també que el RD 1101/2024, a l'article 3.8, atribueix a l'AIPI la funció de contribuir a la creació i l'enfortiment de la cultura de la informació<sup>306</sup> com a mecanisme per prevenir i detectar amenaces a l'interès públic. Així, amb aquest vessant de prevenció de l'alerta, i amb la menció a l'apartat 5 del mateix article de la funció d'elaborar models de prevenció del delictes en l'àmbit públic, es pot entendre que, encara que de forma poc desenvolupada, s'estan assignant a l'AIPI funcions preventives que poden conduir a la proposició de mesures per evitar incompliments futurs en les organitzacions, fruit de les investigacions dutes a terme.

Si tenim en compte la importància de la perspectiva indicada, en què la persona responsable dels sistemes interns ha de tenir un paper clau en la prevenció de l'incompliment normatiu, com a espai propi de funcions i com a aportació realment útil per satisfer de forma efectiva la finalitat de la normativa que he descrit a l'apartat 3.1, és fonamental que aquest responsable proposi formes de recuperar el compliment normatiu o aconseguir de nou l'adhesió a l'ordenament jurídic de la conducta dels membres de l'organització presumptament incomplidors.

En aquesta tasca, serà imprescindible que els responsables tinguin a la seva disposició eines efectives, i, en aquest sentit, la literatura produïda sobre conducta desviada<sup>307</sup> en el lloc de treball pot resultar un bon punt de partida.

En el context organitzacional professional o laboral, que és el que ara aquí interessa, es parla de conducta desviada com aquella duta a terme per l'empleat i que és contrària a les normes, formals o informals, de l'organització (pública o privada) que ordenen la conducta esperada dels empleats.<sup>308</sup>

---

306. Un cop més, amb referència a la denúncia.

307. Es parla, en anglès, de *deviant behavior*; per tots, Bennett, i Robinson, «Development of a measure of workplace deviance». Com de seguida es veurà, malgrat no ser una expressió del tot clara en la traducció feta, seria imprecís traduir-ho com a *conducta antijurídica*, ja que dins el paquet de regles de conducta de referència s'inclouen, certament, normes jurídiques, però no només això, sinó que també s'hi poden incloure codis ètics jurídicament no vinculants, o ordres i instruccions de l'empresari, o fins i tot pràctiques habituals o costums en l'organització generalment acceptades i seguides.

308. Entre moltes altres definicions, s'ha dit que «organisational deviant behaviour is a voluntary and deliberate behaviour employed by the employee opposite the many and essential corporate norms, standards and rules and violates them» (Ahmadi, et al., «The meta-analysis of organisational deviant behaviours research», 3436). Alguns exemples de conducta des-

Alguns dels resultats produïts per experiments i estudis empírics en aquest àmbit poden ser, com deia, interessants punts de partida en el disseny d'eines de correcció efectiva, com a paràmetres per implementar *a posteriori* un enfocament preventiu que eviti nous casos d'incompliment en el futur.

Per exemple, s'ha estudiat l'impacte negatiu que genera en els empleats la percepció d'injustícia en el tractament rebut en l'organització, la qual cosa podria aconsellar eines de gestió a l'organització per corregir o reduir les injustícies que es perceben internament.<sup>309</sup> També s'ha considerat que el clima ètic en l'organització es vincula amb la probabilitat d'incompliments per part dels seus membres, de tal manera que cuidar els aspectes de la cultura ètica en l'organització és rellevant per prevenir incompliments en el futur<sup>310</sup> (com ara aprovar i difondre codis ètics i guies per a la correcta actuació professional, manifestar des de la direcció la importància de l'actuació legal i ètica dins l'organització, etc.). Tanmateix, s'ha apuntat que els incompliments tenen tendència a escalar i es converteixen cada cop en incompliments i conductes no desitjades més greus,<sup>311</sup> de tal manera que s'han de corregir de forma ràpida fins i tot els incompliments lleus, i, quan es tracta d'incompliments que afecten altres membres de l'organització, cal aplicar dinàmiques de gestió de grup per evitar l'escalada en els comportaments nocius interpersonals que posteriorment poden portar a incompliments

---

viada en l'àmbit laboral serien aquestes: «Examples of deviant workplace behaviors include fraud, acceptance of bribes, using one's power to hurt others in organization, and endangering co-workers» (Bin, et al., «Impacts of Workplace Culture on Deviant Workplace Behavior», 4).

309. Khattak, i Abukhait, «Impact of perceived organizational injustice on deviant behaviors», 10867.

310. Així, s'ha dit que «ethical climate of an organization which relates to workplace culture may be predictive of both ethical behavior in addition to the frequency of deviant workplace behaviors» (Bin, et al., «Impacts of Workplace Culture on Deviant Workplace Behavior», 3).

311. «In fact, many theorists assume that deviant behaviors begin small but escalate into different and more severe sets of behaviors. Small incidents of incivility could turn into aggression, which could turn into unexplained absences or even retributive action against an organization perceived as complacent to an employee's plight. Such a scenario relates behaviors in all of the quadrants. It is therefore in the best interest of the organization's functioning to ensure that even the mildest misbehavior is not condoned. Fortunately, there is much you can do to reduce the occurrence of employee deviant behavior: Be fair, be empathetic, be informative, and be supportive. In short, be nice» (Everton, et al., «Be nice and fair or else: understanding reasons for employees' deviant behaviors», 129).

més greus<sup>312</sup> i a denúncies externes per traslladar el problema que no s'ha pogut resoldre ni gestionar internament a altres nivells que són possiblement menys idonis per fer una gestió adequada del problema.

Per cert, des d'aquesta perspectiva de la conducta desviada, s'ha entès que l'alerta d'incompliments pot ser també concebuda com a conducta desviada, en cas que a l'organització estigui mal vista l'alerta d'incompliments, o si l'organització dona suport a l'incompliment denunciat. Ara, a aquesta conducta desviada se li atribueix una connotació positiva, ja que s'oposa a les regles informals o al to poc virtuós dominant a l'organització, tot perseguint una finalitat socialment positiva. La persona alertadora pot haver adoptat aquesta conducta desviada positiva empesa per la seva ètica personal o per entendre que és el seu deure denunciar incompliments,<sup>313</sup> o empesa per altres motius com la sensació d'estar sent injustament tractada a l'organització<sup>314</sup> i oposant-se a la pressió existent en el seu context laboral.<sup>315</sup>

Per descomptat, la finalitat de la política preventiva i de compliment normatiu és que, justament, denunciar un incompliment no sigui una conducta desviada del que en la pràctica s'ha imposat a l'organització, sinó tot el contrari, que sigui una conducta alineada amb els fins i les regles de comportament imperants a l'empresa. Per fer-ho, cal sensibilitzar sobre l'incompliment normatiu i deixar clar, possiblement aprofitant la política o l'estratègia del sistema intern (art. 5.2.h de la Llei 2/2023), que és ben vist i valorat positivament a l'organització el fet de comunicar internament i de forma ràpida els possibles incompliments detectats, com a forma col·lectiva de vetllar per l'adhesió efectiva del comportament de l'organització i els seus membres a les previsions de l'ordenament jurídic.

A tall de proposta, prenent aquesta filosofia de gestió dels riscos d'incompliment i centrant-la en els sistemes interns d'alertes del sector públic,

---

312. Incoent-hi l'assetjament laboral: «Evidence then shows that exposure to bullying is highly related to escalating interpersonal conflicts (Ågotnes et al., 2018; Baillien et al., 2009; Hauge et al., 2007), usually in combination with a hostile social climate at work and the lack of proper leadership intervention in these conflicts» (Hamre, et al., «Preventing and Neutralizing the Escalation of Workplace Bullying», 255).

313. Appelbaum, et al., «Positive and negative deviant workplace behaviors», 590.

314. Khattak, i Abukhait, «Impact of perceived organizational injustice on deviant behaviors», 10864.

315. Vinten, «Corporate communications through whistleblowing».

proposaria seguir el següent esquema en l'actuació un cop rebuda l'alerta, seguint aquesta estructura (fase) → (resultat o actuació a realitzar):

- Presentació de l'alerta → justificant de recepció (art. 9.2.c de la Llei 2/2023). Si escau, i és possible, es pot contemplar, abans de la presentació formal, l'assessorament i informació dirigits a la persona alertadora.
- Anàlisi de versemblança i de l'admissibilitat de l'alerta (art. 9.2.j de la Llei 2/2023) → admissió o inadmissió:
  - Si no s'admet → finalització d'actuacions i/o trasllat al Ministeri Fiscal o l'autoritat competent (art. 9.2.j i 32.1.b de la Llei 2/2023).
  - Si s'admet → actuacions d'investigació o «tramitació d'expedient d'investigació» (art. 8.2 de la Llei 2/2023).
- Fase d'investigació → gestionar l'alerta (art. 5.2.i de la Llei 2/2023):
  - Sobre la tramitació → ha de ser diligent, efectiva i subjecta al termini inicial de tres mesos (art. 5.2.e, 9.1 i 9.2.e de la Llei 2/2023).
  - Sobre la persona o persones que poden haver realitzat l'incompliment → garantia dels seus drets (art. 9.2 de la Llei 2/2023, ja detallat en un altre apartat).
  - Sobre la persona alertadora → garantia dels seus drets (art. 5.2.j i 9.2 de la Llei 2/2023, ja detallat en un altre apartat).
  - Sobre possibles represàlies futures → activació del protocol de prevenció de represàlies (com a document específic o, si més no, contingut que hauria de formar part de l'estratègia de protecció d'informants del sistema, que preveu l'article 5.2.h de la Llei 2/2023).
  - Sobre els fets → identificar i caracteritzar l'incompliment, detectant les vulnerabilitats de l'organització en procediments i aspectes organitzatius que han permès o facilitat la comissió de l'incompliment.
- Finalització → resultats possibles de la tramitació de l'alerta que poden ser alternatius o acumulatius:
  - Elaborar un informe final de conclusions, amb la determinació dels fets investigats i amb l'anàlisi de vulnerabilitats advertides, que s'ha d'acompanyar de propostes de millora en processos o pràctiques, dirigit a l'òrgan d'administració o de govern de l'organització (art. 32.2 de la Llei 2/2023).
  - Trasllat, per part del responsable del sistema, a l'òrgan o autoritat competent per a la investigació especialitzada o, alternativament, assessorament a la persona alertadora a fi que presenti l'alerta al canal extern o a un altre organisme o autoritat.

- Trasl·lat, per part del responsable del sistema, a l'òrgan o autoritat competent perquè es consideri la possibilitat d'iniciar el corresponent procediment a fi d'exigir eventuais responsabilitats, si escau.
- Només si durant el procediment d'investigació o en algun altre moment es produeixen represàlies que no s'hagin pogut evitar:
  - Comunicació de la infracció d'adoptar represàlies a l'autoritat competent per sancionar el represaliador (art. 61 de la Llei 2/2023).
  - Informació i assessorament sobre protecció a l'informant (art. 37.1.a de la Llei 2/2023).
  - Activació del protocol de represàlies o d'altres de més específics si resulten més pertinents per raó de la represàlia concreta, com ara el d'assetjament.
  - Advertiment a l'autor de les represàlies sobre la il·legalitat de la seva conducta a fi que cessi de forma immediata, així com del caràcter d'infracció molt greu de l'article 63.1.b de la Llei 2/2023.
  - Comunicació a l'autoritat de protecció competent externa a fi que apliqui les mesures cautelars de protecció escaients i el règim sancionador de forma immediata.
  - Adopció de mesures de suport, consistents en el seguiment i l'acompanyament de la víctima de la represàlia, especialment en relació amb el suport emocional o psicològic, entre d'altres, que preveu l'article 37 de la Llei 2/2023 i els que es puguin preveure internament en cada organització.

Aquest esquema, òbviament, podria ser objecte d'incorporació explícita a la normativa autonòmica o fins i tot local que desplegués la Llei 2/2023, a fi de clarificar el que a la Llei 2/2023 és tan imprecís, tot i ser un element central, com és la funció real que correspon als responsables dels sistemes interns en relació amb la qüestió de fons de si aporten o no algun valor afegit al sistema institucional i de control previ que ja existeix, sobretot en relació amb l'actuació de les organitzacions públiques.

Així, Velasco indica que en el marc del sistema intern no només cal verificar els fets sobre els quals s'ha alertat, i eventualment canalitzar-los a l'organisme competent per tal que iniciï de nou les investigacions de caràcter punitiu o sancionador en el marc dels oportuns procediments i amb les oportunes garanties, sinó que, justament, també es deriva de la norma el fet de posar-hi remei, corregir o neutralitzar les conseqüències, en tant

que la llei es refereix a «donar resposta» a l'article 9.2.d de la Llei 2/2023.<sup>316</sup> Addicionalment, s'ha de tenir en compte que l'art. 32.2 Llei 2/2023 permet el tractament de les dades del sistema intern amb l'objectiu d'adoptar mesures correctores en l'entitat. En aquesta mateixa línia, de forma expressiva, Parajó assenyala que:

[...] el funcionamiento del SII [sistema intern d'informació]] responde a la lógica del autocontrol, la autocorrección y la prevención, de manera que dicho funcionamiento debe dirigirse al logro de esa pluralidad de objetivos [...] las actuaciones previas no solo deben dirigirse al análisis de la procedencia del ejercicio de la potestad sancionadora [...] sino que, además, debe adoptarse una perspectiva preventiva y de mejora continua.<sup>317</sup>

Aquest sistema de gestió de les alertes intern, com ja he defensat s'inspira en el sistema de compliment normatiu habitual, que parteix de la concepció de gestió del risc d'incompliment i busca, per ser efectiu, operar en l'àmbit preventiu, de detecció i corrector, i que es planteja, així, com una proposta que busca orientar les organitzacions en l'aplicació normativa de la Llei 2/2023, en la satisfacció de la finalitat del compliment normatiu que, encara que diluïda en el text de la Llei 2/2023, queda tan clarament destacada com a finalitat essencial de la Directiva 2019/1937.

Voldria il·lustrar, doncs, com funcionaria un hipotètic cas d'alerta amb aquest enfocament, seguint l'esquema proposat.

Imaginem que una persona, que anomenarem AB, és treballador en un ajuntament i està incomplint sistemàticament el seu horari. Una altra persona, CD, que és companya de feina de l'anterior, s'adona dels incompliments relatius a la jornada laboral d'AB, ja que veu que s'absenta reiteradament de l'oficina sense causa justificada i sense informar-ne els superiors o a recursos humans, i, en conseqüència, tots els expedients que ha de tramitar o en els quals ha de participar s'estan endarrerint considerablement, cosa que genera perjudicis a les persones interessades i dificulta la feina de la resta de companys i companyes de l'oficina. Finalment, CD presenta una alerta mitjançant el sistema intern en què indica que AB incompleix reiteradament els seus deures referents a la jornada laboral i a les funcions assignades que ha de realitzar.

---

316. Velasco, *El canal de denuncias*, 79.

317. Parajó, «El sistema interno de información sobre infracciones normativas en las entidades locales», 101.

Doncs bé, la persona responsable del sistema intern, com ja he exposat, no podrà iniciar un procediment disciplinari contra AB. De fet, des del punt de vista del compliment normatiu, això ni tan sols és el més important que s'ha de fer en primer lloc. El més important és erradicar l'incompliment actual i evitar-ne de futurs que siguin equivalents, així que el que haurà de fer la persona responsable és investigar els fets, anar a parlar amb AB i obtenir informació de l'organització referent a l'entrada i la sortida d'AB de les oficines, per exemple, parlant amb companys i companyes d'oficina o accedint a registres d'entrada i sortida de persones de les instal·lacions.

En aquesta tasca investigadora, òbviament, cal garantir els drets d'AB. Se'l presumeix innocent, i, de fet, determinar clarament la seva implicació en els fets i responsabilitats correspondrà a qui tramiti i resolgui els procediments sancionadors o disciplinaris que se'n desprenguin, però no és fonamental en aquesta fase, ja que, insistim, el responsable intern no ha de fer, ni pot fer, procediments d'aquesta naturalesa. Per tant, tot i tenir també reconegut el dret a defensa, tampoc no s'acusa en aquesta fase de res AB, sinó que el que està fent el responsable del sistema intern és conèixer uns fets per extreure'n les vulnerabilitats que l'organització ha de corregir, tasca que sí que correspon plenament als responsables de compliment i que no està assumida, en l'actualitat, per cap altre òrgan. Altres òrgans seran, insisteixo, els que s'encarreguin, amb les oportunes garanties dels procediments sancionadors, d'anar un pas més enllà, si així ho consideren, respecte d'AB.

El responsable del sistema intern, doncs, ha d'esbrinar exactament què ha passat, com ha passat i, sobretot, per què ha passat, a fi d'identificar les vulnerabilitats en l'organització que han permès aquest incompliment normatiu. Trobar les possibles causes ha de conduir, també, a proposar solucions per evitar casos semblants en el futur. I, per descomptat, el responsable ha de poder comunicar-se directament amb la persona de l'organització que pugui intervenir de forma directa i àgil per posar fi a l'incompliment. Així, per exemple, en aquest cas, el responsable del sistema potser hauria d'indicar al superior jeràrquic d'AB que ha de controlar més directament la presencialitat del personal que depèn d'ell o ella, i que ha de fer un seguiment més estricte de l'avenç de les tramitacions d'expedients o fins i tot ordenar la publicació d'un calendari de la tramitació dels diferents expedients, tot recordant-li, a més, les obligacions legals de resoldre dins del termini els procediments administratius que preveu l'article 21 de la LPAC. A banda, si ho considera, podrà també traslladar alguns elements de la seva investigació a l'òrgan o autoritat competent perquè valori si escau

iniciar o no un procediment disciplinari, en el qual aquest responsable del sistema ja no tindrà cap responsabilitat ni tindrà cap paper.

Com s'ha pogut apreciar, aquest matís, que implica possiblement una necessitat de més concreció de la figura del responsable i del procés de gestió de les alertes, que s'hauria d'assumir a la legislació de desplegament, fa encaixar els procediments de la Llei 2/2023 amb la finalitat de compliment normatiu, i els obre un espai propi i significatiu, tot atribuint un paper molt rellevant i necessari per als responsables de la seva tramitació. Es tracta, doncs, de vertebrar tot un vertader procés de gestió de riscos d'incompliments normatius que finalitza amb propostes de millora per evitar futurs incompliments.

## **6. Les necessitats de formació**

Ara que sembla que podem dibuixar les línies mestres que poden guiar el disseny i la regulació del responsable dels sistemes interns, cal parar atenció en la formació, ja que, per dur a terme la seva funció, els subjectes implicats en els sistemes de compliment normatiu i els operadors en el cicle de protecció hauran d'estar plenament formats per poder desenvolupar correctament les dues grans finalitats que han de complir: portar un sistema efectiu de gestió de les alertes que es tradueixi internament a l'organització en prevenció, detecció i correcció dels incompliments, i prevenir, detectar i corregir efectivament les eventuais represàlies.<sup>318</sup>

La importància de la formació és cabdal en relació amb l'alerta d'incompliments, com apunten alguns estudis basats en enquestes a empleats.<sup>319</sup> Alguns autors, així, han tractat específicament la importància de la formació per aconseguir promoure actuacions més ajustades a la integritat i l'ètica dins les organitzacions. Van Montfort i d'altres van concloure, després del seu estudi, que la formació ètica té efectes favorables en el grau de compliment dels valors i els principis ètics a curt termini, però no a llarg termini,<sup>320</sup> cosa que ens faria pensar en la necessitat que aquesta

---

318. Sobre la importància de la formació en la matèria, es pot referenciar Moreno, «Del conocimiento a la acción».

319. Així s'ha afirmat sobre aquesta correlació positiva: «Regarding compliance training, evidence indicates that for a manager's ethical intentions and willingness to engage in whistle-blowing, repeated compliance training matters, in particular compliance training, which is specific rather than general» (Stöber, et al., «Design matters: on the impact of compliance program design on corporate ethics», 386).

320. Van Montfort, et al., «Can integrity be taught in public organizations?».

formació fos periòdica. Per altra banda, Hauser identifica el benefici que es pot obtenir amb els programes de formació perquè els empleats rebutgin les pràctiques corruptes o presentin una menor tendència a justificar-les, i destaca que per ser particularment útils han de prestar especial atenció a les zones grises o qüestions ambigües, poc clares, en matèria d'ètica i compliment normatiu.<sup>321</sup> La formació és una eina clau de prevenció d'incompliments greus, entre altres coses, per evitar el triple procés que permet la infiltració i l'extensió de la corrupció en les organitzacions, consistent en la institucionalització, és a dir, a prendre decisions o realitzar actes corruptes que en certa mesura s'instauren en el funcionament ordinari o rutinari de l'organització; en la racionalització, que és quan internament els membres de l'organització arriben a justificar o fins i tot valorar favorablement la corrupció, i en la socialització, entesa com el clima d'acceptació de la corrupció (o l'incompliment, o la falta d'integritat) que s'incorpora a l'organització i que condueix a entendre com a acceptables aquest funcionament o aquestes pràctiques inadequades.<sup>322</sup>

Ara bé, com es desprèn del que s'acaba de dir, no qualsevol formació és efectiva. Stöber et al. ofereixen una visió sistemàtica de la bibliografia empírica sobre formació en compliment normatiu a les empreses en aquests termes:

The importance of training and communication for compliance has, by and large, been supported in the empirical literature (Kaptein 2015; Rottig et al. 2011). On its basis, it can be concluded that compliance training is indeed positively related to ethical decision-making (e.g., Ruiz et al. 2015; Warren et al. 2014). Nevertheless, results reveal that the effectiveness of training crucially depends on various factors such as the type of training (Harkrider et al. 2013; Schlaefli et al. 1985), the level of (in)formal training (Verma et al. 2016), the duration and frequency of the training (Schwartz 2004; Schlaefli et al. 1985), and the combination of training with other elements of the compliance program (Ruiz et al. 2015). The results also imply a need for tailor-made compliance training to address different needs (Benishek and Salas 2014).<sup>323</sup>

Aquesta bibliografia ofereix, doncs, un bon punt de partida per al disseny de la formació efectiva en compliment normatiu i col·laboració en el

---

321. Hauser, «From Preaching to Behavioral Change».

322. Ashforth, i Anand, «The normalization of corruption in organizations».

323. Stöber, et al., «Design matters», 389.

compliment a través de l'alerta segura, que convindria tenir present a les ofertes de formació dins les organitzacions.

Però, abans de tractar els elements de formació a considerar com a possibles vies per als models de desplegament autòmic, hem de partir, necessàriament, de les previsions sobre formació que s'indiquen a la llei: es preveu prou aquest aspecte? A qui va dirigida la formació? Sobre què ha de ser la formació?

Sobre la previsió de formació, malauradament, crec que el primer que es pot constatar és que s'exigeix formació internament a les organitzacions que han de disposar de sistemes interns, però aquesta exigència de formació passa desapercebuda, ja que se situa sistemàticament en un precepte que aborda qüestions de procediment de gestió d'alertes i només es refereix a la formació de manera tangencial.

Aquesta és la previsió de l'article 9.2.g de la Llei 2/2023, el qual indica que el procediment de gestió de les alertes rebudes ha de complir, entre altres requisits, la «garantia de la confidencialitat quan la comunicació es remeti per canals de denúncia que no siguin els establerts o a membres del personal no responsable del seu tractament, al qual s'ha format en aquesta matèria i advertit de la tipificació com a infracció molt greu de la vulneració i, així mateix, l'establiment de l'obligació del receptor de la comunicació de remetre-la immediatament al responsable del sistema».

Com es pot apreciar, la primera part, referent a garantir la confidencialitat en relació amb l'alerta presentada per la via o a la persona equivocada, i la darrera, referent a la derivació de les alertes a la persona responsable, són clarament qüestions de procediment, mentre que, amb un encaix ben peculiar, entre les anteriors previsions, es diu també que aquestes persones han d'haver estat formades i advertides de la possibilitat de cometre infraccions en cas de vulnerar aquest dret a la confidencialitat de l'alerta.<sup>324</sup> Certament, per la seva ubicació en el marc procedimental en el mateix apartat en el qual es regulen la confidencialitat i la reconducció cap als canals i les persones que ordinàriament han de rebre les comunicacions en cas que s'hagi comunicat per altres vies, i per la seva enunciació tan

---

324. De fet, resulta insòlita aquesta barreja d'idees fins i tot des del punt de vista comparat. Per esmentar-ne un exemple, la llei croata fa una regulació similar de la mateixa clàusula de la directiva, però sense menció a la formació i indicant només que, si internament es rep una denúncia d'irregularitats per part d'una persona que no és competent per actuar sobre la denúncia, aquesta l'ha de transmetre sense demora i sense canvis a una persona gestora confidencial, protegint allora la identitat de la persona que denuncia les irregularitats i la confidencialitat de les dades de la denúncia (art. 22.5 de la *Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti*, NN 46-22).

poc detallada, aquesta clàusula es presta a una interpretació que veig poc alineada amb el que es preveu respecte de la formació en el canal extern, i que després exposaré.

En definitiva, en tant que aquesta és l'única previsió existent sobre formació en l'àmbit intern, i fins que això no sigui corregit, amb més detall i ampliació per part de les legislacions autonòmiques, en l'actualitat tota interpretació sobre quines obligacions de formació existeixen respecte de l'alerta i la protecció d'alertadors ha de fundar-se sobre aquesta limitada i potser mal ubicada base.

Com ja he dit, la ubicació dins de les regles de procediment no sembla apropiada. Òbviament, en el marc del procediment resultarà útil haver gaudit de formació específica, però també fora d'aquest, especialment si no s'especifica que sigui formació referent al procediment de gestió. Certament, el text no és prou clar per assegurar sobre què ha de ser la formació: sobre la importància de l'alerta o la *cultura de la informació*, en terminologia de l'article 43.5 de la Llei 2/2023? O ha de ser formació tècnica per a les persones implicades en la gestió dels procediments d'investigació operats en el marc del sistema intern d'informació? A més, tampoc no queda clar si la formació han de rebre-la tots els empleats i empleades i càrrecs de l'organització, o si solament ha de rebre-la el responsable del sistema i les persones més estretament implicades en tasques de tramitació i investigació de les informacions rebudes, o si aquests justament no han de rebre la formació, sinó que són tots els altres els que han de rebre-la. La literalitat, que francament em genera dubtes interpretatius, em porta a entendre dues coses, si bé, com que encara no hi ha jurisprudència al respecte, tampoc no es pot afirmar que sigui una interpretació amb suport pràctic aplicatiu concret. La primera cosa que es desprèn de la literalitat del precepte és que oferir la formació és una obligació per a les organitzacions obligades a disposar d'un sistema intern, ja que es diu que «s'ha d'haver format» el personal, de tal manera que clarament hi ha un mandat imperatiu. La segona és que semblaria que qui ha de rebre la formació és tot el personal de l'organització no relacionat directament amb el tractament de les alertes, encara que això sembla una mica absurd: potser s'ha de sensibilitzar tot el personal, i fins i tot advertir-lo de la necessitat de preservar el dret de confidencialitat si reben erròniament l'alerta, com bé sembla apuntar la llei, però formació com a tal possiblement qui la necessitarà serà la persona encarregada de fer les funcions principals que ha d'encomanar la legislació que desplegui la Directiva 2019/1937:

gestionar el sistema de compliment normatiu (internament o externament) a partir de les alertes rebudes fent-ne un adequat tractament, i protegir les persones alertadores.

Respecte del canal extern, l'especificació sobre formació és més clara i assenjala amb precisió l'objecte de la formació, que ha de ser el correcte tractament de les comunicacions, i qui ha de formar-se, que han de ser justament aquelles persones que estaran directament relacionades amb la gestió de les comunicacions. Aquesta previsió prové directament de la Directiva 2019/1937, la qual especifica la necessitat que els estats membres garanteixin la formació específica del personal del canal extern per al tractament de les denúncies a l'article 12.5. En un sentit similar, a la de la Llei 2/2023 es preveu que «El personal al servei de l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant, AAI, ha de rebre formació específica als efectes de tractar les comunicacions» (art. 45.3 de la Llei 2/2023). Curiosament, el Reial decret 1101/2024, de 29 d'octubre, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant, AAI, regula el règim del personal de l'autoritat estatal, però no fa esment de la formació (art. 23 i següents del RD 1101/2024) i tampoc no diu que l'autoritat tingui funcions de formació, malgrat que seria l'organisme idoni per dissenyar formació de gestió d'alertes i protecció d'informants, adreçada a responsables de sistemes interns. En canvi, sorprèn que s'assigni a aquesta autoritat, en l'estatut mencionat, la funció d'elaborar «models de prevenció del delictes en l'àmbit públic» (art. 3.5 del RD 1101/2024). Per descomptat, em sembla una molt rellevant funció que encaixa perfectament amb la visió de sistema de compliment que defenso en aquest llibre, però sorprèn que, havent pensat en aquesta tasca, no s'hagi pensat en una molt més íntimament lligada a les seves funcions i molt més necessària i urgent per a totes les organitzacions, públiques i privades, com és tenir la formació adequada per saber com han de procedir, per actuar correctament, tots els subjectes implicats en el procés de gestió d'alertes i protecció d'informants en el context de la cultura del compliment normatiu.<sup>325</sup>

Com ja s'ha dit, la directiva només preveu expressament la formació del personal per gestionar les alertes del canal extern, mentre que no es preveu la mateixa necessitat d'haver format específicament el personal encarregat del canal intern de cada organització. No obstant això, aquesta

---

325. Cultura que, com ja he exposat i certa mesura, entenc que es pot entendre englobada en allò que de forma incorrecta es qualifica com a *cultura de la informació* a l'article 3.8 del RD 1101/2024 i a l'article 43.5 de la Llei 2/2023.

necessària formació específica es pot trobar en algunes transposicions nacionals de la Directiva 2019/1937. En efecte, quant a altres models a Europa, podem apreciar com a Itàlia s'indica que la gestió del canal de denúncies s'encomana a una persona o a una oficina interna autònoma amb personal específicament format per gestionar el canal de denúncies, o bé es podria encarregar a un subjecte extern, el qual també ha de comptar amb personal específicament format.<sup>326</sup>

Considero, en definitiva, que per construir un model efectiu autonòmic, la formació s'ha de separar de la sensibilització i l'advertiment d'eventuals infraccions, cosa que, possiblement, més que sota el terme *formació*, es podria emparar en el de *informació*. L'exigència de formació ha de ser clara i dirigida als elements crítics: saber gestionar de forma efectiva les alertes i saber protegir de forma efectiva les persones alertadores. Per tant, és essencial que quedi clar que els responsables interns i les altres persones que puguin estar implicades materialment en la gestió d'alertes i en la protecció d'alertadors han d'haver estat formats en aquestes dues matèries crítiques i que són la finalitat dels sistemes interns i del cicle de protecció que apunta la Llei 2/2023.

Per altra banda, atès que l'article 12.5 de la Directiva 2019/1937 no només s'aplica al canal extern estatal, sinó a tots els canals externs dels estats membres, complir correctament amb la directiva implica que les lleis autonòmiques que assignin les funcions de canal extern a una autoritat diferent de l'APII hauran de preveure expressament que els membres del personal de l'autoritat reben formació específica a l'efecte de tractar les alertes.

Crec, també, que s'ha de deixar clar que s'ha de sensibilitzar sobre la importància del compliment normatiu i la denúncia segura, i advertir tots els membres de l'organització sobre la necessitat de col·laborar a preservar la confidencialitat. Aquesta tasca, però, més que com a formació, com dic, seria més pròpia de la tasca de difusió i informació i que podríem entendre com a part de la política o estratègia del sistema<sup>327</sup> a la qual es refereix l'article 5.2.h de la Llei 2/2023.<sup>328</sup> Val a dir, a més, que la directiva indica que un

---

326. Article 4.2 del *Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*.

327. Una qüestió diferent és que, òbviament, aquesta estratègia s'haurà d'acompanyar d'un marc formatiu intern perquè sigui coneguda i plenament efectiva (Clemente, «Las obligaciones de información interna, publicidad y registro», 304-305).

328. De fet, s'ha considerat que el coneixement dels empleats sobre què denunciar i com fer-ho és essencial en la cultura del compliment normatiu. En paraules de Smaili, «the or-

lloc idoni per a la difusió d'informació sobre els canals interns poden ser els cursos i els seminaris de formació sobre ètica i integritat (considerant 59 de la Directiva 2019/1937), així que, clarament, es podrien vincular aquestes polítiques de sensibilització i informació amb altres necessitats formatives que es requereixen per al personal de l'organització, com pot ser l'esmentada formació en ètica i integritat.

Per acabar, no es pot exigir a les organitzacions una obligació de tenir el personal implicat en el sistema intern format si no es preveu, paral·lelament, qui oferirà aquesta formació de forma adequada i suficient per a tothom, així que caldrà incloure entre les funcions de l'autoritat autonòmica de protecció la funció de formar els subjectes rellevants implicats en els sistemes interns, cosa que, com ja he exposat, no s'ha previst en l'àmbit estatal per a l'AIPi.

## **7. El tractament dels drets de l'alertador anònim**

De la mateixa manera en què es preveu en la directiva, en l'article 6.3, l'article 35.3 de la Llei 2/2023 reconeix el dret a la protecció dels denunciants anònims. En efecte, s'assenyala que el mer fet d'haver formulat anònimament la comunicació d'informació sobre infraccions no és un impediment per al reconeixement dels drets de protecció. Ara bé, com és evident, si no es coneix la identitat de la persona que ha denunciat, tampoc no se li podran aplicar mesures de protecció, per la qual cosa únicament resultarà aplicable la protecció que reconeix la Llei 2/2023 quan l'alertador anònim, amb posterioritat a la comunicació anònima, hagi estat identificat.

Ni la directiva ni la llei de transposició no donen cap informació sobre com entendre prou acreditada l'autoria de la comunicació inicialment anònima, però cal pensar, òbviament, que no pot ser vàlida la mera al·legació d'haver estat l'alertador anònim, i caldrà aportar mitjans de prova adequats perquè es puguin aplicar a aquesta persona els drets reconeguts a les persones informants.

En aquest sentit, s'ha de tenir en compte que la presentació d'alertes anònimament no és cap garantia que no es pugui deduir internament qui l'ha formulat, especialment en organitzacions amb poc personal, dona-

---

ganization should organize training programs to guide employees and teach them to know when, why and how to report wrongdoing» (Smaili, «Building an ethical culture by improving conditions for whistleblowing», 40).

da l'escassa quantitat de persones que poden tenir accés als documents o altres materials i a la informació que hagi estat comunicada. En aquestes condicions l'anonimat deixa de ser una garantia de no patir represàlies, per la qual cosa no sembla impensable un escenari en el qual es puguin aplicar represàlies a un alertador anònim.

Així, l'anonimat no exclou necessàriament la possibilitat del descobriment posterior i l'aplicació de represàlies, però aquest informant represaliat sí que tindrà més difícil l'accés a les mesures de protecció, en la mesura en què haurà de provar de manera adequada i suficient que va ser ell qui va presentar l'alerta.

En previsió d'aquesta possibilitat, i per limitar l'eventual minvament o major dificultat de reconeixement dels drets de protecció de l'informant que decideixi comunicar-se anònimament, seria convenient que els subjectes obligats a disposar d'un canal intern facilitessin la posterior identificació de l'informant anònim, per exemple, mitjançant un sistema de codi segur que es faciliti únicament a la persona informant.

També es pot plantejar, hipotèticament, la situació en la qual no es pot deduir internament de manera exacta qui ha presentat l'alerta anònima, i es produeixin represàlies contra diverses persones, totes elles sospitoses en tant que possibles informants. Ara bé, la pluralitat de subjectes represaliats no incideix en el reconeixement de drets de protecció, així que en aquesta situació tant l'informant anònim que després s'identifiqui per obtenir protecció com aquestes altres persones (que no han denunciat, però que sí que han patit represàlies) no quedaran desproveïdes de la protecció dispensada als informants, ja que, en virtut de l'article 3.4.b de la Llei 2/2023, s'estableix la protecció de persones físiques relacionades amb l'informant, entre les quals figuren també els companys de feina.

Un altre problema que es planteja respecte dels drets de la persona informant anònima són els drets d'informació derivats de la presentació de l'alerta.

En particular, en el canal extern directament s'exclouen aquests drets a l'informant anònim, tal com es pot llegir en els apartats *a* i *b* de l'article 18.2 de la Llei 2/2023. Així, aquest article preveu que tant l'admissió com la inadmissió de la informació s'ha de comunicar a l'informant en el termini de cinc dies hàbils, excepte si aquesta és anònima o si l'informant ha renunciat a rebre notificacions.<sup>329</sup> No obstant això, cal apreciar que, respecte

---

329. Possibilitat prevista en l'article 17.2 de la Llei 2/2023 i, no obstant això, no prevista en l'equivalent del sistema intern, l'article 7.2, per la qual cosa la seva previsió correspondrà, en el seu cas, a la legislació autonòmica que s'elabori en la matèria.

del justificant de recepció de l'article 17.4, canvien els supòsits que permeten la no comunicació, i l'anònimat no figura entre aquests supòsits: s'ha de donar justificant de recepció tret que l'informant hagi renunciat a rebre comunicacions relatives a la investigació o que l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant consideri que la comunicació pot comprometre la protecció de la identitat de l'informant. No és molt clara la lògica o la finalitat del canvi de supòsits que porten a l'absència de comunicació amb l'informant en el canal extern en funció del tràmit de què es tracti, però sembla que, a diferència de l'informant identificat, l'anònim només tindria dret al justificant de recepció inicial i no al fet que se li comunicui posteriorment l'admissió o la inadmissió de l'alerta presentada.

Si atenem les previsions equivalents referents al sistema intern d'informació, s'observa que no hi ha cap referència al supòsit de l'informant anònim. Així, l'article 9.2.c només limita el justificant de recepció en aquells casos en què es pugui posar en perill la confidencialitat de la comunicació, per la qual cosa l'informant anònim haurà de rebre el justificant de recepció, i no hi ha limitacions per a la comunicació general amb l'informant que preveu l'article 9.2.e de la Llei 2/2023.

Per això, novament, a fi de posar en peu d'igualtat les garanties i els drets dels alertadors, amb independència de la seva voluntat inicial d'identificar-se, caldrà que les lleis de desplegament autonòmic superin aquestes disparitats de la llei bàsica estatal, cosa que serà possible en la mesura en què això comportaria una millora de drets (de les persones alertadores) respecte de la legislació bàsica. També caldrà que, per donar compliment al règim de protecció i garantia de drets de la persona alertadora, des del mateix disseny tècnic del sistema es prevegi en els canals interns i externs la necessària funcionalitat perquè pugui mantenir-se la comunicació amb l'alertador anònim.<sup>330</sup>

## **8. Les polítiques o estratègies: una obligació dels sistemes interns en un context de promoció de la integritat**

L'ètica i la integritat s'han de posar en valor com a paràmetres de comportament esperable, però també com a mesures preventives de situacions greus d'incompliment normatiu i de desprestigi de la institució i del seu

---

330. Aquesta funció la compleix també l'eina esmentada abans, GlobaLeaks, per la qual cosa no es tracta en absolut d'una cosa tècnicament impossible d'aconseguir amb les eines actuals.

personal, en un context de necessària proactivitat en polítiques d'informació sobre compliment normatiu i cultura de l'alerta informada i segura, marcat pel desplegament de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció. En efecte, la Llei 2/2023 conté obligacions per a les organitzacions que no han passat desapercebudes, com ara la necessitat de disposar d'un sistema d'informació segur per a alertar (art. 4.2 i 5 i següents de la Llei 2/2023, tipificat com a infracció el seu incompliment a l'article 63.1.g) o la prohibició d'adoptar represàlies contra informants (tipificada com a infracció a l'article 63.1.b de la Llei 2/2023).

No ha estat tan advertida ni, malauradament, seguida l'obligació que estableix l'article 5.2.h de la Llei 2/2023, d'acord amb la qual és obligatori «tenir una política o estratègia que enuncii els principis generals en matèria de sistema intern d'informació i defensa de l'informant i que sigui publicitada degudament en el si de l'entitat o organisme».

Aquesta política o estratègia queda indefinida a la llei, però hi ha alguns elements que s'especifiquen directament a la llei i que poden ser una orientació sobre el seu contingut. Dos elements es configurarien com a clau, en tant que es recullen expressament a l'article 5.2.h de la Llei 2/2023: els principis generals en matèria del sistema intern i la defensa de l'informant, i que sigui objecte de publicitat adequada.

Passo a exposar què seria desitjable que es concretés en les polítiques o estratègies dels sistemes interns, en relació amb aquests dos blocs de continguts, i indico també com pot incidir-hi, per a més concreció i seguretat jurídica, la normativa de desplegament de la Llei 2/2023.

La primera peça d'aquesta estratègia que destaco és la deguda difusió<sup>331</sup> i comunicació del fet que es compta amb un sistema intern d'informació amb capacitat per protegir la persona alertadora.

Aquesta informació sobre el sistema intern crec que podria incloure també una referència a l'existència del canal extern. És cert que, pròpiament, l'obligació d'informació de l'existència del canal extern se situa, *ex* article 7.2 de la Llei 2/2023, en el moment en què una persona fa ús efectiu del sistema intern per presentar una alerta, però, francament, aquesta ubicació temporal del dret d'informació sobre el canal extern

---

331. D'acord amb Clemente, s'hauria de difondre l'estratègia informant a través del correu corporatiu i amb infografies o esquemes que facilitin la comprensió global del sistema i, addicionalment, s'hauria de preveure també alguna fórmula (l'autor proposa una instrucció) per garantir que aquesta és coneguda pel personal que s'incorpora posteriorment a l'organització (Clemente, «Las obligaciones de información interna, publicidad y registro», 303-304).

resulta del tot desencertada en el marc del sistema de canals que fixa la llei, seguint la mateixa directiva. Així, aquesta informació arriba quan ja s'ha fet ús del sistema intern, com sembla desprendre's de l'article 7.2. En aquest cas, la manca d'informació a temps pot haver perjudicat el dret a optar lliurement entre el canal intern o extern, dret que, recordem-ho, es desprèn de l'article 16.1 de la Llei 2/2023. Òbviament, la interpretació més raonable és que aquesta informació sobre el canal extern estarà disponible en el canal intern *abans* de presentar l'alerta; tot i així, crec que informar també sobre el canal extern en el marc de les polítiques o estratègies de l'article 5 aporta més coherència al sistema que la que pretén marcar la Llei 2/2023, ja que, d'altra manera, hem d'entendre que només s'estaria promovent la informació i la difusió parcial dels drets que tenen els empleats en relació amb els seus drets com a informants.

Doncs bé, per tal de donar compliment a aquesta primera part de la política o estratègia, que seria la referent a informar sobre el sistema intern (i extern, com proposava al paràgraf anterior), sembla que és essencial comunicar-la per les vies ordinàries de comunicació i distribució d'informació d'interès per als membres de l'organització, com l'enviament a través del correu corporatiu de l'estratègia, així com recordatoris periòdics i la posada a disposició d'informació en taulells d'anuncis i llocs visibles en els llocs de treball, entre d'altres.

Ara bé, això seria insuficient, ja que amb això només no s'arribaria a cobrir tot l'àmbit subjectiu que preveu la Llei 2/2023, és a dir, no arribaria així a totes les persones que poden emprar el canal intern. Per tal de donar compliment a aquesta clàusula de publicitat, en relació amb subjectes externs però relacionats amb la institució i coberts en l'àmbit subjectiu d'aplicació de la llei, un instrument idoni pot ser la posada a disposició d'aquesta informació en el marc dels processos selectius de personal de l'organització. A més, s'ha de recordar que aquest moment és particularment crític en aquesta matèria, ja que poden produir-se incompliments normatius i males pràctiques en el mateix moment de la selecció. Així, l'article 3.2 de la Llei 2/2023 estableix que la regulació també és aplicable a informants que encara no tenen una relació laboral, «en els casos en què la informació sobre infraccions s'hagi obtingut durant el procés de selecció o de negociació precontractual».

Per abastar també aquests subjectes amb la política informativa i de difusió, és recomanable que les organitzacions informin sobre els canals d'alertes i en destaquin la seguretat, en el decurs dels procediments de

selecció, a través de la documentació o els espais on es posi a disposició la informació referent als processos de selecció o negociació precontractual.

Ara bé, especialment en el sector públic, és possible que les institucions tinguin múltiples bústies per a finalitats diverses, i no és esperable que tots els membres d'una institució (i els que es trobin en processos selectius) coneguin els matisos que fan diferenciar un cas com a idoni de la bústia del sistema intern, la del codi ètic o el canal per comunicar casos d'assetjament, per exemple. Recordem, a més, que la Llei 2/2023 mateixa contribueix a la confusió de bústies amb la clàusula que preveu l'article 7.4, la qual, de forma molt criticable, exclou en tot cas la protecció d'informants més enllà de l'àmbit material de la llei, malgrat permetre l'ampliació d'aquest abast material als canals interns, cosa que, com ja he indicat anteriorment, genera una mera aparença de seguretat i protecció dels informants i possiblement també genera frustració a informants i a les organitzacions quan es vegin sense habilitació legal per establir mesures de protecció.

En definitiva, cal cobrir la política informativa dels canals d'alertes i la protecció d'informants, també aplicable a processos selectius, en aplicació de la Llei 2/2023, a través de la posada a disposició d'informació sobre els canals d'alertes en el marc d'aquests processos, i, afegit al que s'ha dit anteriorment, considero adient indicar que seria convenient informar també de les altres bústies de l'organització, si n'hi ha.

En aquest sentit, doncs, i en vista del considerable oblit que s'està produint en l'aplicació i el correcte compliment del que preveu l'article 5.2.h de la Llei 2/2023, considero fonamental que la legislació de desplegament de la Llei 2/2023 que adoptin les comunitats autònomes concreti més aquesta obligació i estableixi que, per a fer-la efectiva respecte de tots els subjectes als quals és aplicable la legislació, també ha d'abastar els processos selectius i les negociacions precontractuals, i hauria d'indicar que existeix també un canal extern directament accessible, si bé es considera preferent l'intern. Òbviament, el tractament imprecís i manifestament millorable que fa la Llei 2/2023 en dificulta el desplegament efectiu, però aquest aspecte resulta força evident si fem la lectura conjunta dels articles 3, 4 i 5.2.h de la Llei 2/2023.

Poso, com a exemple, un text que es podria incloure a les convocatòries (públiques) de processos selectius a fi de cobrir amb la informació aquests altres subjectes, els aspirants, als quals també s'adreça el sistema intern:

En aplicació de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la

corrupció, tot el personal d'una organització del sector públic pot comunicar de forma segura qualsevol incompliment normatiu que conegui en un entorn laboral o professional a través dels canals intern (i) i extern (ii), bé de forma anònima o identificant-se. Aquests canals segurs d'alertes que té disponibles són: (i) la bústia d'alertadors, que se suggereix com a via preferent, amb enllaç: ...; o (ii) la bústia de l'Oficina Antifrau de Catalunya, amb enllaç: ... A més, la Llei 2/2023 també és aplicable en relació amb persones informants que hagin obtingut la informació sobre infraccions durant el procés de selecció o de negociació precontractual.

Una idea addicional que podria funcionar com a possible bona pràctica per poder garantir que l'organització n'ha informat correctament les persones aspirants mitjançant una política adequada pot ser exigir una declaració de coneixement dels aspirants, que s'hagi d'aportar signada com a requisit per participar en els processos selectius, per exemple.

## **9. De la imprecisió a la cobertura normativa pels procediments i els actes associats a les alertes en les organitzacions públiques**

És comú titllar la Llei 2/2023 d'imprecisa, sobretot pel que fa als sistemes interns.<sup>332</sup> Enuncia alguns principis i n'assenyala els elements clau, necessaris, i en castiga l'absència en aquells casos en què l'organització estigui obligada a disposar-ne d'un (art. 63.1.g de la Llei 2/2023), però en general s'ha advertit el gran espai deixat, en comparació a la regulació més detallada (i, per tant, en certa mesura també més garantista per a tots els subjectes implicats) que es fa del canal extern.<sup>333</sup> Així, s'ha posat de manifest que la llei atorga una gran «llibertat de disseny».<sup>334</sup>

Fins a cert punt, però, és comprensible la falta de precisió, perquè és aconsellable, i, de fet, només és vàlid en l'ordre constitucional en atenció

---

332. Gosálbez, «El procedimiento de gestión de informaciones internas», 251.

333. Així, Parajó insisteix que «a diferencia de la regulación del canal externo, no se regulan aspectos básicos del procedimiento tales como las condiciones de admisión, el contenido mínimo de la respuesta a las actuaciones de investigación por parte del Sistema interno de información o su carácter recurrible» (Parajó, «El sistema interno de información sobre infracciones normativas en las entidades locales», 86).

334. Velasco, *El canal de denuncias*, 94.

a la jurisprudència del TC,<sup>335</sup> que la regulació de meres bases no esgoti tot l'espai regulador, permeti de forma suficient el desplegament efectiu en el sector públic a les comunitats autònomes<sup>336</sup> i preservi prou l'autonomia autoreguladora organitzativa, empresarial, dels subjectes privats.

Ara bé, aquesta tasca de complement i desplegament normatiu no s'ha donat encara, malgrat estar parlant que els paràmetres per al desenvolupament ja estan marcats des de fa molt de temps, atès que estem parlant d'una llei estatal de principis de 2023 (en el moment d'escriure aquestes línies, fa ja més de dos anys de la seva entrada en vigor), la qual, a més, opera la transposició d'una directiva europea de 2019. De temps, en definitiva, n'hi ha hagut de sobres, però la tònica ha estat la deixadesa i la inactivitat reguladora, que ha deixat en l'absoluta indefinició les institucions que han

335. Aymerich, «La implantación de los sistemas internos de información», 229.

336. Així, la STC 50/1999, en el FJ 3, en relació amb l'article 149.1.18 de la CE, indica: «En virtud de esta competencia básica el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas. Con todo, es cierto que, como queda dicho, la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. No debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18 C. E., el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar “a los administrados un tratamiento común ante ellas” y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias.

»No obstante, en ambos supuestos, deberá recordarse que, como hemos declarado en múltiples resoluciones, el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988, fundamento jurídico 3.<sup>º</sup>; 225/1993, fundamento jurídico 3.<sup>º</sup>, y 197/1996, fundamento jurídico 5.<sup>º</sup>), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo. Como se afirma, entre otras, en la STC 147/1991 “la definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses, por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal” (fundamento jurídico 5.<sup>º</sup>).»

hagut de complir l'obligació de disposar d'un sistema intern per imposició de la Llei 2/2023.<sup>337</sup>

Un efecte d'aquesta imprecisió són les grans dificultats que han tingut els ens locals, especialment els municipis, en el compliment de les obligacions relatives al sistema intern, ja que han hagut de prendre moltes decisions, sense una cobertura normativa clara, sobre com gestionar el procediment de tractament de les informacions, com designar el responsable del sistema, quines funcions ha d'assumir i amb quin instrument formal cal adoptar aquests extrems.

Malauradament, davant aquesta imprecisió no s'ha contestat amb un desplegament autonòmic normatiu més concret, que cobreixi, com necessàriament hauria de cobrir, l'espai regulador que les bases deixen. Com a reacció davant aquesta paràlisi legisladora, altres subjectes han hagut de prendre el lideratge, i en aquest sentit es pot destacar favorablement els models difosos per la Xarxa de Govern Oberts de Catalunya,<sup>338</sup> així com la guia d'implantació dels sistemes interns;<sup>339</sup> però fins i tot, després de l'esforç de concreció, col·lectiu i col·laboratiu, fet en aquesta iniciativa, es veuen els dubtes mantinguts fins al final, que arriben al punt que no se suggereix o es proposa una única solució, sinó dues de diferents, per aprovar el procediment de gestió d'alertes, una en forma de reglament tipus i una altra sense aquesta naturalesa jurídica, normativa. En definitiva, doncs, acaba proposant-se la doble opció d'escollir entre aprovar una instrucció o un reglament. Recordem la diferència de caràcter o valor jurídic, en la qual ha insistit el TS, a la STS (Sala Contenciosa Administrativa) de 29 d'abril de 2021,<sup>340</sup> i que definitivament no haurien de ser ambdues igualment pertinents per regular un procediment en el qual cal garantir una sèrie de drets d'informants i afectats, i l'exercici adequat, limitat però suficient i segur, d'una sèrie de tasques d'investigació en les quals s'ha

---

337. Tema a banda és l'escàs i molt perjudicial breu termini donat per complir amb les obligacions dels sistemes interns, sobre el qual ja m'he pronunciat amb anterioritat: em remeto a Capdeferro, «Los sistemas internos de información», 136. Vegeu també: Garrido, «Ámbito material de aplicación», 67.

338. El model es troba a: <https://presidencia.bibliotecadigital.gencat.cat/handle/20.500.14623/363>.

339. Guia adreçada a les persones responsables del sistema intern d'alertes i al personal associat al tractament de les comunicacions per a la implantació i el funcionament del sistema intern d'alertes a què obliga la Llei 2/2023, de 20 de febrer, de protecció de les persones que informen sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció, disponible a: <https://presidencia.bibliotecadigital.gencat.cat/handle/20.500.14623/366> [consulta: maig de 2025].

340. ROJ: STS 1664/2021.

de col·laborar. Sembla, pel que indica el TS, que una regulació d'aquesta mena, amb l'articulat necessari, no seria pròpia d'una instrucció, i, de fet, atribuir-li el nom de *instrucció* no és determinant perquè realment ho sigui si el seu contingut i vocació són clarament normatius:

No existe ninguna duda de que, desde el punto de vista formal, las instrucciones son lo que dicen ser, esto es, instrucciones. Así se desprende de sus respectivas denominaciones y, asimismo, se deduce de la declaración contenida en el último párrafo de la Instrucción DGA 2014 de que «la presente instrucción carece de rango normativo, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en la que se pueda incurrir en caso de incumplimiento» (Cfr. STS de 19 de diciembre de 2018, rec. cas. 1844/2018). Su estructura, por lo demás, no se asemeja a las disposiciones que tienen carácter normativo, esto es, no se ordena en títulos, capítulos, artículos, disposiciones adicionales, finales, derogatorias. Con todo y con eso, las dudas sobre su naturaleza no quedan despejadas, puesto que la mera denominación como instrucciones, no excluye que puedan tener carácter normativo y eso es lo que se desprende de su contenido.

Doncs, davant l'exigència d'actuar per imposició de la Llei 2/2023 i la manca del desplegament normatiu que hauria ajudat a complir amb seguretat jurídica aquestes previsions, no és tampoc infreqüent que els ajuntaments mateixos manifestin expressament els seus dubtes i inseguretat en com procedir. Així, entre altres expressions, es pot llegir, per exemple,<sup>341</sup> respecte del nomenament del responsable del sistema, que «la seva designació i cessament correspon a l'òrgan de govern de cada entitat (art. 8.1). La Llei no estableix específicament en les Administracions locals quin és l'òrgan de govern competent en aquesta matèria»; sobre les seves funcions:<sup>342</sup> «No es preveu a la Llei una enumeració taxada de les funcions del Responsable. Es dedueix d'una interpretació sistemàtica de la mateixa [...]»; i sobre l'òrgan i l'instrument per aprovar el procediment:

---

341. Tots els exemples s'extreuen del Decret d'Alcaldia 1902/2023, de 30 de novembre, de regulació i designació de l'òrgan responsable de la bústia ètica, de l'Ajuntament de Santa Coloma de Cervelló.

342. Així, Parajó indica sobre la falta de concreció en la regulació dels responsables dels sistemes que «se echa de menos una regulación más detallada de esta figura tan relevante para los SII del sector público, que establezca un contenido mínimo sobre los requisitos de acceso y una mayor definición de sus funciones» (Parajó, «El sistema interno de información sobre infracciones normativas en las entidades locales», 85).

Sent l'Alcaldia l'òrgan competent per aprovar el procediment, l'instrument adient és una instrucció interna. La conveniència d'aquest instrument s'ha justificat per la doctrina en diversos motius: en primer lloc, l'absència de naturalesa reglamentària aporta una major flexibilitat a l'hora d'actualitzar el seu contingut, atribut que ha estat destacat per a tots els instruments d'integritat pública previstos a l'ordenament (per exemple, el pla antifrau). I en segon lloc, el caràcter autoregulator pot permetre enfocar les mesures cap a una condició preventiva, i no tant sancionadora.

Caldrà, doncs, que la normativa autonòmica de desplegament tracti de forma clara tots els aspectes indefinits de la Llei 2/2023 en relació amb els sistemes interns del sector públic autonòmic i local. Necessitarà concretar què ha de contenir la política o estratègia i com haurà d'aprovar-se, i per qui, i en quin període de temps caldria revisar-ne el contingut, i amb la participació de quins actors, ja que es desaconsella l'externalització, però resulta pertinent el suport o l'acompanyament expert<sup>343</sup> que, per exemple, pugui oferir l'autoritat gestora del canal extern i de protecció. Caldrà preveure un règim d'admissió d'alertes que taxi causes puntuals d'inadmissió i que, en definitiva, sigui molt favorable a l'admissió, ja que la inadmissió podria conduir a la falta de protecció<sup>344</sup>, i permeti el recurs de la persona alertadora com a fórmula per reaccionar davant eventuais inadmissions injustificades o abusives, les quals, insisteixo, poden donar lloc igualment a represàlies i limitarien el reconeixement de drets de protecció a l'alertador. Caldrà que identifiqui quin òrgan o òrgans han d'aprovar l'instrument de detall del procediment intern a cada organització,<sup>345</sup> junt amb el seu contingut més pautat que el que ara preveu la Llei 2/2023, en relació amb terminis, actuacions d'investigació que es poden dur a terme, mecanismes operatius de col·laboració o suport de l'autoritat gestora del canal extern, actuacions que pot adoptar el responsable amb la finalització de les investigacions (com ara, informar el possible infractor i suggerir bones

---

343. En aspectes de gestió preventiva de corrupció, basada en el risc, com ja he exposat, es recomana la implicació directa del personal que coneix l'organització en l'elaboració d'instruments d'aplicació pràctica; vegeu: UNODC, *State of Integrity*, 3.

344. Recordem aquí la clara conclusió de Velasco: «[...] nuevamente la L 2/23 confunde lo que debe o no investigarse, con otorgar o denegar protección a quien lo comunica» (Velasco, *El canal de denuncias*, 37).

345. Sobre la imprecisió de la Llei 2/2023 respecte de les formalitats al voltant de la figura del responsable, s'ha afirmat que és «un tema desatendido por el legislador, cuando se trata de una cuestión capital para preservar tanto la autonomía como la independencia del responsable, como su idoneidad» (Vernia, «El responsable del sistema interno de información», 191).

pràctiques per evitar incompliments en el futur, suggerir a la direcció noves fórmules organitzatives o procedimentals per reduir riscos i evitar casos futurs, etc.), entre altres qüestions. Els actes produïts en el marc del procediment de gestió de l'alerta poden generar efectes rellevants, com deixar sense dret a protecció un alertador si s'inadmet una alerta, o perpetuar un dany injust que està patint un treballador o treballadora en el seu lloc de treball si es deixa d'investigar aquest fet que comunica la víctima amb l'expectativa que es corregeixi i cessi després de l'oportuna comprovació que hi ha una mala pràctica real a l'organització, que a més li genera un perjudici personal. Per tant, és important que aquests actes tinguin prou cobertura normativa i puguin ser objecte de recurs, cosa que també s'haurà de regular indicant l'òrgan competent per resoldre-ho, ja que el responsable en principi ha de ser independent, autònom funcionalment i el recurs d'alçada (article 121 LPAC) no sembla encaixar de forma adequada amb aquesta nota d'independència. Podria, però, pensar-se en altres vies, com ara un recurs especial davant l'autoritat autonòmica de protecció.

## **10. La necessitat de concretar la possibilitat d'aplicació cautelar de les mesures de protecció**

El reconeixement de les represàlies i la seva reparació poden arribar tard, després d'una complexa judicialització del conflicte laboral composta per diverses instàncies i la necessitat de preparar múltiples recursos, fins que l'òrgan jurisdiccional conclouï reconeixent la represàlia i protegint l'alertador, generalment uns quants anys més tard d'haver patit la represàlia.

Aquesta situació és una situació no desitjada, òbviament, perquè la persona represaliada haurà hagut de suportar injustament els efectes de la represàlia sense protecció durant aquest previsiblement llarg i costós periple judicial. I tampoc no serà positiva per a la part represaliadora, ja que aquesta part haurà de reparar, amb efectes retroactius, el dany, possiblement a costa d'haver de satisfer indemnitzacions de molta quantia i, en alguns casos, en funció del resultat del procés judicial i del tipus de represàlia, havent de reordenar la plantilla si s'imposa la readmissió immediata en un lloc de treball que ja ha estat cobert amb una altra persona.

Els exemples més habituals els podem trobar en aquelles sentències en què hi ha, a vegades amb criteris dispers en les diferents instàncies per les quals transcorre el cas, un reconeixement d'una situació de represàlia

concretada en un acomiadament improcedent arran d'una denúncia formulada prèviament.

Com a mostra, es pot exposar el cas resolt per la ja citada STSJ de Múrcia de 20 de novembre de 2024.<sup>346</sup> En aquest cas, una treballadora denuncia la seva empresa davant la Inspecció de Treball per la mala gestió que l'empresa fa de la prestació d'incapacitat temporal i, amb posterioritat, és acomiadada. Tal com indica la sentència en el fonament tercer, l'empresa era coneixedora de la denúncia formulada amb anterioritat a l'acomiadament, i considera que els fets «razonablemente llevan a considerar que el despido, en principio, obedece a la situación de incomodidad que para la empresa supone esta situación».

Doncs bé, en aquell cas, en data 20 de desembre de 2024, el tribunal acorda declarar improcedent l'acomiadament efectuat el dia 14 de setembre de 2022 (és a dir, més de dos anys abans) i fixa un import de 7.501 euros per a la treballadora en concepte de danys i perjudicis. Tanmateix, imposa a l'empresa l'obligació de la immediata readmissió de la treballadora al seu lloc, el qual ja havia estat cobert el mateix any 2022, i el pagament del salari corresponent (fixat en 38,36 euros bruts diaris).

Una solució evident per minimitzar aquests efectes és aplicar mesures provisionals o cautelars, tendents a deixar sense efecte decisions que es puguin considerar represàlies, mentre es resol davant la instància o autoritat pertinent el conflicte principal per discernir la validesa de la mesura que es considera perjudicial per a la persona alertadora.

La tutela cautelar es pot adoptar en via administrativa, com a mesures provisionals, o bé en via judicial, com a mesures cautelars.

Si analitzem la Llei 2/2023, no es fa cap menció específica de la possibilitat d'establir mesures cautelars i, per tant, l'aplicació de règims de cautelaritat a situacions de represàlies es fa amb la normativa reguladora del procés judicial en l'ordre que escaigui. Pel que fa a mesures provisionals de caràcter administratiu, se'n fa un únic esment, a l'article 36.6 de la Llei 2/2023, en el qual s'indica que l'AIPJ i, per tant, mitjançant legislació autonòmica això s'hauria d'estendre també a l'autoritat autonòmica, en el marc dels procediments sancionadors que instrueixi, podrà adoptar mesures provisionals en els termes de l'article 56 de la LPAC, sempre, això sí, de forma motivada (art. 35.1.d de la LPAC).

Aquest article de la LPAC permet adoptar aquestes mesures un cop iniciat el procediment o bé abans de la seva iniciació, factor, aquest últim,

---

346. ROJ: STSJ MU 2596/2024.

que pot ser particularment rellevant en la matèria que analitzem aquí, perquè el procediment sancionador que ha d'instruir l'autoritat de protecció és per castigar l'adopció de represàlies, i és convenient poder aturar els efectes negatius de les represàlies al més aviat possible, tan bon punt es té notícia de la seva producció. A més, recordem aquí que, si la represàlia es concreta en un acte administratiu, aquest és nul de ple dret (art. 35.5 de la Llei 2/2023).

Ara bé, aquestes mesures provisionals de l'article 56.3 de la LPAC, inspirades en la Llei d'enjudiciament civil, són en la majoria dels supòsits de caràcter excessivament patrimonial o econòmic, i no tant tendents a evitar danys personals (físics i psicològics),<sup>347</sup> sinó a disposar de mitjans per reparar-los. Són aquestes mesures:

- Suspensió temporal d'activitats.
- Prestació de fiances.
- Retirada o intervenció de béns productius o suspensió temporal de serveis per raons de sanitat, higiene o seguretat, el tancament temporal de l'establiment per aquestes o altres causes previstes en la normativa reguladora aplicable.
- Embargament preventiu de béns, rendes i coses fungibles computables en metàl·lic per aplicació de preus certs.
- El dipòsit, la retenció o la immobilització de cosa moble.
- La intervenció i el dipòsit d'ingressos obtinguts mitjançant una activitat que es consideri il·lícita i la prohibició o cessació de la qual es pretengui.
- Consignació o constitució de dipòsit de les quantitats que es reclamin.
- La retenció d'ingressos a compte que hagin d'abonar les administracions públiques.
- Aquelles altres mesures que, per protegir els drets dels interessats, prevegin expressament les lleis, o que es considerin necessàries per assegurar l'efectivitat de la resolució.

En aquest punt, aprofitant l'última de les clàusules, hauria estat convenient que la Llei 2/2023 hagués acompanyat la remissió a l'article 56 de la LPAC amb l'addició d'alguna mesura específica concreta de tutela cautelar

---

347. Per descomptat, la suspensió d'activitats i la intervenció de béns o suspensió de serveis, pot tenir per finalitat evitar danys, especialment si pensem en indústries contaminants que poden generar greus danys a nombres elevats de persones.

adaptada als supòsits habituals de represàlies que la mateixa Llei 2/2023 recull, copiant la directiva.

Es proposa, doncs, que els models autonòmics facin un pas més i, fent ús de la possibilitat que obre la clàusula de l'article 56.3.i de la LPAC, es concreti, com a mínim, que entre les mesures provisionals possibles a adoptar, per raó de l'apreciació de situacions que podrien ser qualificades com a represàlies, hi ha la suspensió temporal d'actes que perjudiquin la persona informant.

En qualsevol cas, seria convenient estudiar en la pràctica si la mera suspensió provisional i la iniciació d'un procediment sancionador tenen efecte en el possible desistiment de l'òrgan o persona que adopta la represàlia, fent que internament desisteixi de la conducta o actuació represaliadora, o bé, si és un acte administratiu el que l'origina, si és suficient perquè l'òrgan, d'ofici, promogui la revisió de l'acte (art. 106 de la LPAC).

Altrament, la solució al conflicte pot ser força insatisfactòria, ja que la suspensió provisional de l'acte que constitueixi una represàlia s'extingirà quan es resolgui el procediment sancionador, el qual finalitzarà amb la imposició de la sanció per haver represaliat (art. 65 de la Llei 2/2023), però no amb l'anul·lació de l'acte que genera la represàlia. Aquest acte, malgrat ser il·lícit i nul de ple dret en cas de ser un acte administratiu (art. 35.1 i 35.5 de la Llei 2/2023), només podrà ser declarat així i anul·lat per un òrgan judicial després del corresponent procés judicial, o bé per l'òrgan administratiu que l'ha dictat i amb el dictamen previ de l'òrgan consultiu de la comunitat autònoma i la iniciativa per promoure que en aquests procediments anul·latoris es reconegui la víctima de la represàlia, desplaçant, doncs, malgrat existir protecció, la càrrega de protegir-se a la persona represaliada. No semblaria, doncs, del tot completa la protecció si únicament, davant aquesta situació, es pot comptar amb «informació i assessorament» sobre els procediments i els recursos que pot instar la víctima de la represàlia per protegir-se.

Una forma de resoldre aquesta disfunció seria que la llei de desplegament de la Llei 2/2023 expressament habilités l'autoritat de protecció per iniciar el procediment de revisió d'ofici de l'article 106 de la LPAC (en substitució, en aquest cas, de la persona interessada) i, en general, establís la legitimitat de l'autoritat de protecció per impugnar judicialment aquelles mesures que consideri com a represàlies. Llavors, en via judicial, podria, també, demanar l'adopció de mesures cautelars en relació amb la represàlia.

No entraré a valorar la legislació processal en matèria de justícia cautelar, ja que l'estudi té per objecte estudiar el possible desplegament auto-

nòmic de la llei de protecció d'informants, i alterar o proposar reformes de legislació estatal (processal) està fora de l'abast d'aquest estudi. No obstant això, sí que em sembla pertinent portar a col·lació un cas sobre mesures cautelars en via judicial que fa referència a la possible virtualitat aplicativa del règim de protecció en via de tutela judicial cautelar, atès que en aquest punt seria possible establir explícitament alguna indicació a la legislació autonòmica de desplegament de la Llei 2/2023. Es tracta de la STSJ de Catalunya de 22 de juliol de 2024.<sup>348</sup> En aquesta sentència, es resol el recurs contra una interlocutòria d'un jutjat contenciós administratiu en què es van denegar unes mesures cautelars. En aquest cas, una persona es presenta a una plaça de professor lector a una universitat catalana i, com que no ha estat seleccionada, entén que s'han produït irregularitats en el procediment de selecció que li han generat una situació de discriminació, tracte desfavorable i injustificat i una situació d'exclusió social i vulnerabilitat. Un cop impugnat el procés selectiu per aquestes irregularitats, se sol·licita com a mesura cautelar que se li pagui l'equivalent al salari de professor lector mentre es resol el litigi principal, com a mesura de protecció econòmica de l'article 37.1.d de la Llei 2/2023.

En el cas no es discuteix si aquest reconeixement del dret a una mesura econòmica el podria acordar una autoritat judicial, cosa que sembla poc probable que així pugui ser, possiblement per mala decisió del legislador, en tant que es configura molt decididament com una potestat discrecional de l'AIPJ<sup>349</sup> i només per a casos excepcionals,<sup>350</sup> sinó que el que es discuteix és si es pot aplicar com a mesura cautelar el que preveu l'article 37 de la Llei 2/2023 en el cas concert del qual s'ocupa la sentència.

Doncs bé, el TSJ de Catalunya determina que, òbviament, en seu contenciosa administrativa, el règim cautelar el regulen els articles 129 i 130 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa

348. ROJ: STSJ CAT 8193/2024.

349. També, de forma molt discutible, sembla desprendre's del text que només l'AIPJ, i no la resta d'autoritats de protecció, autonòmiques, podrien adoptar aquest tipus de mesures. En efecte, l'article 37 es troba al títol VII, i la referència que conté la llei que indica que les referències a l'AIPJ s'entenen fetes a la resta d'autoritats de protecció és per al títol III (art. 16.2 de la Llei 2/2023). Aquest podria ser un altre punt per clarificar en una llei de desplegament indicant que l'autoritat autonòmica també pot prestar aquest tipus de suport, ja que, si només s'aplica la Llei 2/2023, la resposta pot ser negativa, entenent que només l'AIPJ podria acordar aquest tipus de suport.

350. Recordem que, d'acord amb l'article 71.2 de la LJCA, els òrgans jurisdiccionals no poden determinar el contingut discrecional dels actes anul·lats, així que, com a molt, pot acordar-se judicialment que la denegació d'aquestes mesures va ser injusta, amb l'anul·lació d'actuacions i la retroacció perquè l'autoritat de protecció torni a resoldre sobre aquest cas.

administrativa (LJCA), i és aquest el paràmetre per analitzar la procedència de la mesura cautelar demanada en el cas.

L'interessant, però, és que, malgrat que en el cas no es considera que la mesura sol·licitada compleixi amb els requisits de la LJCA per ser adoptada, es deixa oberta la porta a l'aplicació de les mesures de suport com a mecanismes de protecció cautelar de persones alertadores que han impugnat en via contenciosa administrativa: «La solicitud de protección conforme a 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, cuando se articula como medida cautelar ha de cumplir los requisitos de la LJCA» (fonament de dret 3r).

Així doncs, malgrat que no es reconegui expressament a la llei l'expansió cautelar de les mesures de protecció i suport, convindrà estar pendents de l'evolució jurisprudencial; però per ara, doncs, i sobre la base d'aquest primer pronunciament, no semblaria desencertat, com a mer aclariment, indicar-ho expressament en les lleis de desplegament, quan s'abordi la regulació de les mesures de protecció i suport, dir que aquestes poden ser sol·licitades en seu judicial, incloent-hi la petició com a mesura cautelar, d'acord amb el que es prevegi a la corresponent legislació processal.

Hi ha diversos estats europeus que han recollit expressament una menció a les mesures cautelars en la seva legislació nacional de transposició de la Directiva 2019/1937.<sup>351</sup>

Un cas a comentar en relació amb aquesta qüestió és el de Xipre. Xipre va aprovar la seva llei de protecció d'alertadors l'any 2022<sup>352</sup> i la va reformar el mes de febrer de 2024. El sistema de protecció a Xipre es basa en bona mesura en la tutela judicial, en tant que es preveu que qui sigui víctima de represàlia pot recórrer davant els tribunals competents a fi que es reconeixin els seus drets de protecció, es posi fi a la represàlia i s'indemnitzin els danys causats.<sup>353</sup> Doncs bé, l'article 24 original no feia cap menció de mesures cautelars i es limitava a dir que les vulneracions de la llei de protecció d'alertadors són base perquè la persona perjudicada pugui exigir

---

351. Per exemple, per a Itàlia, vegeu l'article 19.4 del *Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*.

352. Ο περί της Προστασίας Προσώπων που Αναφέρουν Παραβάσεις του Ενωσιακού και Εθνικού Δικαίου Νόμος του 2022 (Ν. 6(Ι)/2022).

353. Articles 24 i 25 de l'Ο περί της Προστασίας Προσώπων που Αναφέρουν Παραβάσεις του Ενωσιακού και Εθνικού Δικαίου Νόμος του 2022 (Ν. 6(Ι)/2022).

la tutela dels drets que li reconeix la llei davant els tribunals competents, i en regulava la inversió de la càrrega de la prova, en consonància amb l'article 21.5 de la Directiva 2019/1937. Doncs bé, l'any 2024, vistos els problemes de funcionament de la llei, es reforma introduint, entre altres aspectes, un nou apartat a l'article 24, el 24.1A, referent a la possibilitat de sol·licitar mesures cautelars en relació especialment amb actes constitutius de represàlies, en un termini de vint-i-un dies.

Un altre exemple es troba a la llei búlgara de protecció d'informants de 2023.<sup>354</sup> L'article 34.a de la llei búlgara preveu que, en el marc dels processos judicials que es puguin haver iniciat, la persona alertadora pot sol·licitud al tribunal la finalització de les accions de represàlia dutes a terme fins que es dicti la decisió judicial i, en cas que el tribunal detecti una relació causal entre la presentació de la denúncia i la mesura perjudicial, ha d'ordenar que les mesures de represàlia se suspenguin o es cancel·lin i que es restableixi la situació anterior.

En aquest punt, també voldria exposar breument el model adoptat per Croàcia a la llei de protecció d'alertadors que transposa la Directiva 2019/1937,<sup>355</sup> que fa un pas més en la tutela judicial cautelar per evitar o minimitzar els efectes de les represàlies. Allà, el canal extern és gestionat pel Defensor del Poble<sup>356</sup> i, si bé és cert que se li atribueixen algunes facultats en relació amb la protecció, el que em sembla més destacable és que el sistema de protecció descansa de forma primordial en la tutela judicial dels drets de les persones alertadores i s'arriba a establir fins i tot un procediment judicial específic de protecció d'alertadors.<sup>357</sup> La demanda per a la protecció d'alertadors l'ha de presentar la persona alertadora, però pot participar en el litigi també el Defensor del Poble, i es preveu la possibilitat de sol·licitar mesures cautelars per posar fi a les eventuais represàlies de forma provisional, o que elimini les conseqüències causades per la represàlia i que ajorni l'execució de decisions per les quals l'alertador hagi estat posat en una posició de desavantatge o en què s'hagin violat els seus drets en l'entorn laboral. Per resoldre la petició de les mesures cautelars es fixa un termini molt breu, de vuit dies a partir de la data de recepció de la proposta, i es preveu que l'eventual recurs contra aquella decisió no suspèn l'aplicació de la mesura cautelar.

354. ЗАКОН за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения.

355. *Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti*, NN 46-22.

356. Article 24 de la *Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti*, NN 46-22.

357. Articles 27 i s. de la *Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti*, NN 46-22.

Aquesta no és clarament la via adoptada pel model espanyol, ja que el pes principal de protegir no recau en una autoritat judicial, ni es configura cap via específica per a la protecció judicial d'alertadors, malgrat la interpretació jurisprudencial que hem vist, que permetria una certa aplicació judicial de protecció d'acord amb la Llei 2/2023, i la possible resposta a la qüestió prejudicial plantejada pel tribunal eslovac a la qual em referiré amb deteniment a l'apartat 3.II, que també permetria una certa implicació judicial en la protecció, però, això sí, només dins l'àmbit material de la directiva, atès que no coincideix plenament amb l'àmbit d'aplicació de la llei espanyola, que és molt més ampli.

Existeix, però, una altra via, que sí que estaria en major mesura a l'abast de la legislació autonòmica de desplegament i que pot ser tant alternativa com complementària a la descrita anteriorment. Aquesta altra via de protecció és atorgar poders autoritzatoris a les autoritats de protecció a fi que validin, amb caràcter previ a la seva adopció, les mesures que potencialment podrien perjudicar algú que gaudeixi de l'estatut de persona alertadora protegida. No estariem davant una solució inèdita, sinó tot el contrari: és possible trobar regulacions en aquesta línia, com és el cas d'Eslovàquia.

En el cas d'Eslovàquia, es preveu que els empresaris només poden emprendre una acció legal o adoptar decisions que afectin la relació laboral contra un denunciante protegit si es compta amb el consentiment previ de l'autoritat de protecció (Oficina de Protecció de Denunciants),<sup>358</sup> a través del qual l'autoritat ha de verificar que no es tracti d'una represàlia, ja que es preveu que «l'Oficina només concedeix el consentiment a l'acció laboral proposada per l'empresari contra un denunciante protegit si l'empresari demostra que l'acció laboral proposada no té cap connexió causal amb la denúncia qualificada; en cas contrari, rebutja la sol·licitud de consentiment» (art. 7.6 de la *Zákon č. 54/2019*, Eslovàquia). Aquest procés autoritzatori s'ha de resoldre de forma ràpida, i en tot cas abans de 30 dies. En cas de no comptar-se amb el consentiment de l'autoritat, l'acte o decisió és invàlid. A més, no es pot interposar cap recurs contra la decisió de l'autoritat sobre la sol·licitud de consentiment (art. 7.6 de la *Zákon č. 54/2019*, Eslovàquia).

Amb aquestes opcions diferents es pot treballar per resoldre una qüestió que considero fonamental, com és dotar les autoritats de protecció d'algun efecte cautelar de protecció contra les represàlies que pugui patir

---

358. Vegeu l'article 7 de la *Zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov*.

la persona alertadora, i que puguin abastar més enllà de la provisionalitat de la instrucció d'un eventual procediment sancionador contra represàlies.

Com s'ha vist, hi ha diferents formes d'abordar la regulació de la problemàtica insuficiència de protecció ràpida i cautelara en la Llei 2/2023. Les diferents opcions que he proposat són: la regulació més àmplia d'efectes suspensius de possibles represàlies amb caràcter preliminar o cautelara amb reconeixement també de legitimitat per a l'autoritat de protecció per actuar judicialment contra represàlies, la possibilitat d'indicar expressament l'extensió cautelara de les mesures de protecció i suport, i, finalment, la conveniència de valorar incloure el control previ de l'autoritat de protecció, en consonància amb el que han previst altres ordenaments, com ara l'eslovac. Aquest control previ, òbviament, no seria incompatible amb el fet de regular expressament la potestat de l'autoritat, provisionalment o cautelara, d'adoptar efectes suspensius d'actes o decisions, o promoure'n l'adopció, o bé d'adoptar mesures de protecció o suport. Malgrat no ser incompatibles, sembla en cert punt redundant comptar amb totes dues facultats, l'autoritzatòria i la suspensiva cautelara, ja que, si ha fet el control previ, l'autoritat ja ha tingut abans ocasió d'avaluar la mesura a fi de validar-la o prohibir-la, si entén que és una represàlia.

Si es vol optar per atorgar a l'autoritat només una d'aquestes dues facultats, un criteri a aplicar podria ser el de la càrrega de feina prevista per a l'autoritat i la seva capacitat per assumir-la, ja que pronunciar-se amb caràcter previ sobre tots els actes que afectin en l'àmbit laboral cada treballador alertador protegit, a fi d'avaluar si és una represàlia o no, realitzant un procediment autoritzatori adequat per garantir una decisió encertada, pot representar una càrrega de feina molt elevada que convé valorar si és possible que sigui assumida de forma efectiva per l'autoritat, ja que en aquests procediments en què hi ha autorització prèvia, a fi de no parilitzar indefinidament la gestió de les organitzacions, és fonamental poder oferir una resolució ràpida, en un termini breu.

## **11. Explicitar l'exigibilitat judicial de l'estatut de persona alertadora i de la imposició de mesures de protecció**

Els jutjats i els tribunals, en exercici de les seves funcions, poden dictar resolucions de naturalesa declarativa, reconeixent drets.

Així, si una norma, com la Llei 2/2023, reconeix una sèrie de drets, com ara els drets de suport i protecció a informants, sembla evident

que es podrà accedir a la tutela judicial declarativa a fi d'obtenir, per aquesta via, el reconeixement d'aquest dret i l'accés a la protecció que preveu la llei.

Adicionalment, i de forma específica, en aquesta matèria la llei assigna aquestes funcions declaratives i de tutela a una autoritat específica. En definitiva, tant les autoritats de protecció com les judicials sembla que tenen tasques complementàries en la protecció de persones alertadores en el marc instaurat per la regulació del *whistleblowing*, malgrat que això pot generar confusió sobre l'abast del control judicial en relació amb la tutela per reconèixer l'estatut d'alertador i la seva protecció, i si s'ha d'entendre que les autoritats de protecció estan legitimades per impugnar possibles represàlies davant els tribunals.

Ha posat sobre la taula aquestes qüestions, en l'àmbit europeu, el Tribunal Contenciós Administratiu de Bratislava (República Eslovaca),<sup>359</sup> mitjançant una qüestió prejudicial davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea. Es tracta de l'assumpte C-797/24, *Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky*.<sup>360</sup> En aquesta qüestió, són dues les consultes que es traslladen al tribunal europeu en relació amb l'article 20 de la Directiva 2019/1937, i una sobre l'article 21.

Exposaré a continuació el cas que origina la qüestió prejudicial i, després, pròpiament, reproduiré les qüestions que es formulen.

L'alertador protegit era director d'un dels departaments de l'Agència Nacional contra el Crim, pertanyent al Presídiu del Cos de Policia de la República d'Eslovàquia, i va ser declarat com a denunciador protegit per part de la Fiscalia el 5 d'octubre de 2023. El ministre d'Interior va dictar una ordre de 27 d'octubre de 2023, per la qual l'alertador protegit va ser suspès temporalment de l'exercici de les seves funcions en el servei públic, sense haver sol·licitat abans, per cert, l'autorització de l'oficina de protecció, a la qual m'he referit a la secció prèvia.

Hem de tenir present, per entendre aquesta situació, que la legislació eslovaca regula també l'aplicació dels mateixos mecanismes de protecció d'alertadors en via penal, és a dir, quan es formula una denúncia per la via penal. Quan això succeeix, és el fiscal qui és competent per atorgar la protecció de la llei, tot comunicant la situació de denunciador protegit a l'alertador, a l'empresari o organització en què treballa, i a l'autoritat

---

359. *Správny súd v Bratislave*.

360. Ministeri de l'Interior de la República Eslovaca.

de protecció (art. 4 de la *Zákon č. 54/2019*, Eslovàquia).<sup>361</sup> A més, un altre element rellevant de la legislació eslovaca que afecta el cas és que aquesta preveu que l'oficina de protecció està reconeguda com a part participant en els procediments administratius que afecten la persona alertadora, i també es preveu que pot participar en els procediments judicials d'acord amb les disposicions generals aplicables a aquests si l'alertador és una de les parts processals (art. 13 de la *Zákon č. 54/2019*, Eslovàquia). En els fets indicats a la formulació de la qüestió prejudicial s'indica que l'oficina de protecció va sol·licitar al tribunal contenciós administratiu ser admesa com a part en el procés que havia iniciat la persona alertadora en impugnar en via contenciosa administrativa (després d'un recurs administratiu anterior) l'acte administratiu que acordava la seva suspensió temporal de l'exercici de funcions.

Doncs bé, exposats els fets principals i alguna particularitat del dret eslovac, procedeix ara a reproduir les interessants preguntes que es formulen al Tribunal de Justícia de la Unió Europea:

S'ha d'interpretar l'article 20, apartats 1 i 3, de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, relativa a la protecció de les persones que informin sobre infraccions del dret de la Unió, en el context de l'article 47 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, en el sentit que les mesures de suport a les quals els estats membres han de garantir l'accés, segons correspongui, a les persones a què fa referència l'article 4 d'aquesta Directiva, comprenen el dret de l'autoritat competent en el sentit de la dita Directiva a intervenir en qualsevol procediment judicial, independentment de la seva naturalesa, quan hi sigui part una d'aquestes persones?

S'ha d'interpretar l'article 20, apartats 1 i 3, de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, relativa a la protecció de les persones que informin sobre infraccions del dret de la Unió, en el context de l'article 47 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, en el sentit que competeix a l'òrgan jurisdiccional nacional que conegui del procediment en què sigui part una de les persones a què fa referència l'article 4 d'aquesta Directiva valorar, segons correspongui, si aquesta persona ha de tenir accés a mesures de suport i si l'autoritat competent en el sentit de la dita Directiva li pot concedir aquestes mesures?

---

361. *Zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.*

S'ha d'interpretar l'article 21, apartat 1, de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, relativa a la protecció de les persones que informin sobre infraccions del dret de la Unió, en el context de l'article 47 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, en el sentit que les mesures necessàries que els estats membres han d'adoptar per garantir que les persones a què es refereix l'article 4 d'aquesta Directiva estiguin protegides contra represàlies comprenen l'obligació de l'estat membre de vetllar perquè l'autoritat competent en el sentit de l'esmentada Directiva pugui intervenir en qualsevol procediment judicial, independentment de la seva naturalesa, quan hi sigui part una d'aquestes persones?<sup>362</sup>

Val a dir que aquest cas, el cas Čurilla, que ara esmento en aquesta derivada davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea en relació amb la interpretació de la Directiva 2019/1937, prové d'un escàndol de corrupció política molt important a Eslovàquia (cas Purgatori),<sup>363</sup> que a més ha portat a la desarticulació de peces centrals del sistema anticorrupció del país, tot generant preocupació a Europa, que es percep al capítol nacional eslovac de l'informe de 2024 de la Comissió Europea sobre la situació de l'estat de dret a la Unió Europea.<sup>364</sup>

Doncs bé, tornant al que es planteja al TJUE, d'entrada sembla establir-se una visió interessant en l'aplicació de la directiva, que derivaria del dret a la tutela judicial efectiva (art. 47 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea), ja que justament en les qüestions plantejades s'hi aprecia el paper que ha de tenir l'autoritat judicial en la protecció, i també el paper que pot tenir l'autoritat de protecció en el procés judicial. Procediré ara a presentar algunes consideracions en clau interna sobre els punts plantejats a la qüestió prejudicial, ja que crec que apunten problemes d'aplicació dels règims de protecció i, al mateix temps, suggereixen interessants línies per avançar cap a bones pràctiques en els règims de desplegament autonòmic de la Llei 2/2023.

En primer lloc, es planteja, amb les qüestions primera i tercera, si s'ha d'entendre que la directiva, especialment als articles 20 i 21, preveu el dret de l'autoritat competent (de protecció) a intervenir en qualsevol procediment judicial, independentment de la seva naturalesa, quan hi sigui part una persona denunciante, i si això seria una obligació per als

---

362. Cas *Ján Čurilla*, assumpte C-797/24, petició de decisió prejudicial, 18/11/2024.

363. Vegeu, per exemple, aquesta notícia de l'abril de 2025: <https://spectator.sme.sk/politics-and-society/c/slovakias-purgatory-corruption-trial-moves-forward>.

364. Comissió Europea, 2024 *Rule of Law Report*, 825 final.

estats membres d'acord amb la directiva. En definitiva, el TJUE pot interpretar que és així, i, en aquest cas, es podria produir una disparitat de règims a l'Estat espanyol. Si es denuncia una infracció del dret de la Unió Europea previst en l'àmbit material de la directiva, l'autoritat de protecció estaria legitimada activament en els procediments judicials per via de l'aplicació directa de la directiva, mentre que no ho estaria si la infracció és del dret intern, penal o administrativa greu o molt greu, ja que això seria àmbit material exclusivament intern, que no és cobert per les disposicions de la directiva europea.

En segon lloc, i també d'acord amb l'article 20 de la Directiva 2019/1937, es qüestiona si és competència de l'òrgan judicial nacional que conegui del procés en què sigui part una persona denunciant valorar si aquesta persona ha de tenir accés a mesures de suport, i si l'autoritat competent de protecció li pot concedir aquestes mesures. En aquest cas, estariem, doncs, valorant si, a banda de l'autoritat de protecció, l'òrgan judicial també pot reconèixer, per l'aplicació de la directiva, que una persona denunciant té dret a gaudir de mesures de protecció, i si podria, en aquest cas, exigir-se'n la prestació a les autoritats de protecció. En el nostre sistema, és clar que es podria impugnar per la via contenciosa administrativa la denegació de l'autoritat de protecció d'establir mesures de protecció o suport, o el reconeixement de la condició de persona alertadora protegida, i fins i tot la manca de prestació efectiva de les mesures de protecció o suport que escaiguin en tant que expressió de la inactivitat administrativa (art. 25 de la LJCA). Ara bé, el que no queda tan clar és si seria possible reconèixer en seu judicial directament el dret a gaudir de les mesures de suport de la directiva i la Llei 2/2023, exigint posteriorment a l'autoritat de protecció la prestació d'aquestes mesures. El principal obstacle que veuria en una interpretació així a l'Estat espanyol, amb el marc que preveu la Llei 2/2023, és que l'òrgan judicial no podria acordar el dret d'un alertador a gaudir específicament de la mesura de suport consistent en el suport financer i psicològic de l'article 37.1.d de la Llei 2/2023, atès que el seu reconeixement es configura com a potestat discrecional de l'autoritat de protecció, i el jutjat o tribunal competent no podrà substituir mai l'Administració en aquest tipus de decisions respecte d'actes que anul·li, tal com indica l'article 71.2 de la LJCA. Malgrat que no es preveu com a tal si la petició de mesures de suport implica que se'n tramiti un procediment administratiu o no, en el cas del text de la llei just en aquest punt («Suport financer i psicològic, de manera excepcional, si

així ho decidís l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant, AAI, després de la valoració de les circumstàncies derivades de la presentació de la comunicació»,<sup>365</sup> podria desprendre's que hi ha implícit un procediment i que aquest tindria associat el silenci desestimatori, però no sembla tampoc clara aquesta vocació de la norma, perquè tampoc no fixa un termini per resoldre la petició de mesures de suport, per dificultar així, en últim terme, que la persona alertadora pugui tenir instruments per fer valer els seus drets. Disposar d'un procediment per a la sol·licitud de mesures de protecció podria ampliar les garanties de les persones alertadores, en tant que això implicaria tenir fixat un termini per resoldre i, en cas que no es compleixi, es tindrà un efecte desestimatori a partir del qual accedir a la via judicial per fer efectiu el dret a la protecció, o bé un silenci estimatori per exigir la prestació efectiva de protecció i suport.

A més, el procediment, en tant que implica l'aplicació a l'alertador sol·licitant dels drets de persona interessada (art. 53 de la LPAC), ha de permetre que aquest al·legui els motius pels quals considera oportú gaudir de la mesura que se sol·liciti, perquè d'entrada, pel text de l'article 37 de la Llei 2/2023, sembla que les mesures les podria decidir unilateralment l'autoritat de protecció, sense necessitat ni tan sols d'escoltar l'alertador, ja que això no ho preveu expressament la norma.

En definitiva, la procedimentalització de la protecció i el suport pot ser un bon mecanisme per assegurar, a l'Estat espanyol, que les mesures de suport i protecció d'alertadors poden arribar a ser reconegudes judicialment i se'n pugui exigir la prestació efectiva a l'autoritat de protecció. Per contra, no fer-ho, i no explicitar tampoc que l'òrgan judicial pot reconèixer les mesures, pot significar que a l'Estat espanyol, amb el marc que preveu la Llei 2/2023, l'òrgan judicial no podria acordar el dret d'un alertador a gaudir específicament de la mesura de suport consistent en el suport financer i psicològic de l'article 37.1.d de la Llei 2/2023. La interpretació que faci de la directiva el TJUE en resoldre el cas pendent podria arribar a significar que, malgrat el que indiqui la llei nacional de transposició, les mesures de l'article 20.1 siguin susceptibles de ser reconegudes judicialment i imposades per a la seva prestació a l'autoritat de protecció; però, si aquest és el resultat de la qüestió prejudicial, s'haurà de tenir en compte que aquesta

---

365. Convé recordar que l'article 20.2 de la Directiva 2019/1937, del qual prové aquesta clàusula, indica això: «Els estats membres poden prestar assistència financera i mesures de suport als denunciants, incloent-hi suport psicològic, en el marc d'un procés judicial.»

opció només s'ha d'aplicar en l'àmbit de la directiva, i no en el de la llei nacional, és a dir, que s'ha d'aplicar només respecte d'alertadors que denunciïn infraccions del dret de la Unió Europea que cobreix la Directiva 2019/1937, i només respecte de les mesures de suport de l'article 20.1, que no inclou específicament el suport econòmic i psicològic com a prestació de suport que de forma obligatòria han de regular els estats membres.

En definitiva, en vista del possible pronunciament del TJUE, sembla pertinent incorporar expressament aquestes possibilitats que qüestiona el tribunal contenciós administratiu eslovac a la legislació de desplegament, ja que, en qualsevol cas, es desprenguin o no directament de la Directiva 2019/1937 aquestes facultats, la legislació de transposició definitivament pot optar per incorporar-ho. Fer-ho, a més, sembla positiu, en tant que assegura una aplicació més completa dels règims de protecció, incorporant expressament un nivell més elevat d'interrelació i cooperació entre autoritats judicials i autoritats de protecció en la tasca conjunta de vetllar pel compliment normatiu i la indemnitat de les persones alertadores en cas de represàlies.

## 12. La necessària reducció del descontrol de l'actuació dels agents clau en el cicle de la protecció

Hi ha dos articles de la Llei 2/2023 que han generat una àmplia preocupació entre els experts que han analitzat la llei: la limitació dels recursos que preveuen els articles 13.5 i 20.4 de la Llei 2/2023.<sup>366</sup>

En aquests articles es preveu que, en via interna, les decisions adoptades pels organismes públics amb funcions de comprovació o investigació en relació amb les informacions no són recurribles en via administrativa ni en via contenciosa administrativa, i el mateix s'estableix respecte de les decisions adoptades per l'autoritat de protecció en relació amb la finalització de les actuacions d'investigació de les comunicacions rebudes.

Sobre aquesta regulació, autors com Ponce<sup>367</sup> o Carbajo han manifestat la possibilitat que sigui inconstitucional en relació amb aquesta limitació

366. Per tots, vegeu: Parajó, «El sistema interno de información sobre infracciones normativas en las entidades locales», 103-104.

367. Ponce, «La condición de interesado del informante y su derecho y legitimación para recurrir las decisiones de no tramitar las comunicaciones», 127.

del dret a recurs, i particularment Carbajo ha indicat que es regulen així espais en què es produeixen actuacions d'òrgans administratius incontrolades, extretes del control jurisdiccional, la qual cosa no encaixa amb l'estat de dret i requeriria l'actuació «contudent» del TC.<sup>368</sup> Addicionalment, porta a col·lació la jurisprudència d'aquell mateix tribunal, a la STC 151/2020, en què s'acaba declarant la inconstitucionalitat de l'article 238 bis de la Llei d'enjudiciament criminal. La mateixa sentència planteja la problemàtica en aquests termes (FJ 3):

La duda de constitucionalidad planteada por la Sala Primera se refiere precisamente al régimen de recursos legalmente establecido contra los decretos de los letrados de la administración de justicia que se dictan en el seno del proceso penal, en la medida en que el último párrafo del art. 238 bis LECrim, establece que contra el decreto del letrado de la administración de justicia que resuelve el recurso de reposición no cabe interponer recurso alguno, impidiendo que las decisiones procesales de aquellos sean revisadas por los jueces y tribunales, por lo que, ateniéndonos a los razonamientos del auto de planteamiento, debemos determinar si el precepto cuestionado es compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión que garantiza el artículo 24.1 CE y con el principio de exclusividad de la potestad jurisdiccional consagrado por el artículo 117.3 CE.

Doncs bé, després de l'anàlisi corresponent, el TC entén que el precepte és inconstitucional, en la mesura en què crea un espai d'immunitat al control jurisdiccional que és contrari al dret a la tutela judicial efectiva.<sup>369</sup>

Per altra banda, si bé sembla que hi ha un cert esforç a la Llei 2/2023 per diferenciar el règim de la informació o alerta de la Llei 2/2023 del règim administratiu de la denúncia, malgrat que s'equiparen en el preàmbul, entenc, amb altres autors com Ponce,<sup>370</sup> Aymerich<sup>371</sup> o De Cominges,<sup>372</sup> que podria ser pertinent indicar que el TS, en unes quantes

---

368. Carbajo, «La posible inconstitucionalidad de la Ley 2/2023», 149-150.

369. «En definitiva, el precepto cuestionado vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), ya que crea un régimen de impugnación de las decisiones de los letrados de la administración de justicia generador de un espacio inmune al control jurisdiccional» (FJ 4, STC 151/2020).

370. Ponce, «La condición de interesado del informante y su derecho y legitimación para recurrir las decisiones de no tramitar las comunicaciones», 127-128.

371. Aymerich, «La implantación de los sistemas internos de información», 225-229.

372. De Cominges, «Derechos y garantías de las personas informantes y de su entorno», 314-319.

ocasions, s'ha encarregat de validar que els drets del denunciant inclouen el dret a recórrer l'arxivament de la denúncia.<sup>373</sup> Al seu torn, Parajó ha proposat fins i tot si seria interpretable aquesta actuació com un acte de tràmit qualificat que pogués ser, per tant, objecte de recurs d'acord amb l'article 112 de la LPAC.<sup>374</sup>

Aquesta prohibició expressa de recurs, que té definitivament molt mal encaix en un estat de dret, com recordava Carbajo, probablement respon a l'intent del legislador de configurar un nou règim de denúncia que busca apartar-se, quan pot, del règim del procediment administratiu, i que, analitzant-ho en conjunt, ha portat a Parajó a entendre que tot el procediment de gestió de les informacions de La llei 2/2023 encaixaria, per a sistemes interns d'administracions i per al canal extern, en el marc de les actuacions prèvies als procediments administratius, de l'article 55 de la LPAC.<sup>375</sup>

Aquest no és, però, l'únic espai on es troba a faltar la regulació de la possibilitat de recórrer. Des del punt de vista de la protecció, resulta, a parer meu, particularment greu tota la indefinició i els espais de discrecionalitat que envolten la prestació de la protecció d'alertadors.

En primer lloc, sembla que només s'estableix la possibilitat de sol·licitar protecció a l'article 36.4 de la Llei 2/2023, i en aquell punt s'entén que d'entrada s'està demanant protecció perquè s'estaria fora del temps en el qual s'aplica el dret a la protecció de forma ordinària, ja que es preveu que, de forma discrecional i prèvia sol·licitud, l'autoritat competent pugui estendre el període de protecció més enllà dels dos anys.

Aquí, la configuració de la potestat com a discrecional i l'aparent limitació temporal ordinària de dos anys de protecció són elements que cal lamentar per ser contraris a la directiva, que ja he criticat prèviament, i que s'haurien de corregir a les lleis autonòmiques fent, de forma més garantista, la indicació expressa que la protecció s'aplica

---

373. Recentment, tot i que referent a denúncies en relació amb el Consell General del Poder Judicial, jutges, magistrats i el Ministeri Fiscal, el Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa), en la sentència de 29 d'octubre de 2024 (ROJ: STS 5235/2024) recull la següent doctrina, que, malgrat referir-se a l'àmbit judicial, va en consonància amb la jurisprudència que esmenten els autors indicats abans: «1.º El denunciante está legitimado para exigir en vía judicial que los acuerdos de archivo de quejas estén razonablemente motivados y vayan precedidos de una suficiente comprobación e investigación de los hechos expuestos en las quejas. 2.º No está legitimado para reclamar que la actividad investigadora iniciada a resultas de sus denuncias finalice necesariamente en la incoación de un procedimiento disciplinario ni en la imposición de una sanción.»

374. Parajó, «El sistema interno de información sobre infracciones normativas en las entidades locales», 104.

375. *Ibíd.*, 99.

sense restricció temporal, sempre que les accions perjudicials portin causa de la formulació de l'alerta.

Tornant, però, al que indicava de la sol·licitud, només en aquell supòsit es preveu una iniciativa d'un procediment, entenc, en tant que es parla de sol·licitud, mentre que no es diu res de com s'ha d'operar la protecció ordinària, és a dir, si hi cap o no la sol·licitud de protecció abans d'arribar a aquest límit temporal dels dos anys.

L'article 35 es limita a reconèixer que existeix el dret a la protecció, excloent, per cert, la protecció en alguns casos, i l'article 27 diu que les persones que comuniquin les infraccions «accedeixen a les mesures de suport següents», donant a entendre, doncs, que les persones alertadores tenen aquest reconeixement i poden exigir aquestes mesures sempre que prèviament hagin denunciat, sense necessitat de cap resolució o pronunciament de l'autoritat de protecció que reconegui aquesta circumstància.<sup>376</sup>

L'únic que sí que requereix la resolució prèvia favorable de l'autoritat de protecció seria, entenc, el dret a accedir a suport financer i psicològic, el reconeixement del qual es configura com a potestat discrecional per part de l'AIPJ.

En definitiva, en relació amb una eventual falta de protecció, sembla que només seria possible el recurs, com a tal, respecte de les resolucions d'aquestes dues qüestions en què es permet la sol·licitud (art. 36.4 i 37.1.d de la Llei 2/2023), i, per la seva literalitat, el control posterior de la deficient protecció en aquests dos extrems seria extremadament difícil, en la mesura en què en tots dos casos s'insisteix que es tractaria de quelcom que, a banda de discrecional, és excepcional.

Doncs bé, en tant que contrari a la directiva, s'hauria de corregir amb la legislació de desplegament la limitació de la protecció ordinària de dos anys (art. 36.4 de la Llei 2/2023). Hem de recordar, en aquest punt, el que ha indicat el Consell d'Estat, en allò a què ja s'ha fet referència prèviament sobre aquesta qüestió.<sup>377</sup> Això es podria fer indicant que la protecció que es reconeix no està limitada temporalment, sinó causalment: és a dir, s'hauria d'indicar que es protegeix l'alertador respecte d'allò que sigui perjudicial i que porti causa directa de l'alerta efectuada. En l'aplicació pràctica, per

---

376. Diferent naturalesa té el certificat de poder-se acollir a la protecció de l'article 37.1.b de la Llei 2/2023, que sembla informatiu *ad extra*, i no una necessitat per gaudir de les mesures de protecció i suport.

377. Dictamen 1361/2022, de 8 de setembre de 2022, ja citat. En particular, quan indica el següent: «Existen, sin embargo, otras diferencias que sí son objetables. La primera radica en el hecho de que el artículo 36, apartado 2, del anteproyecto introduce un límite temporal para la protección frente a las represalias que no está en modo alguno previsto en la Directiva.»

cert, considero que, si fem la interpretació conforme a la directiva, igualment, l'única interpretació possible de l'article 36.4 de la Llei 2/2023 és considerar que permet sol·licitar estendre la protecció, però com a mera opció voluntària de l'alertador i que no afecta en res al seu reconeixement efectiu de protecció més enllà de la barrera dels dos anys, de tal manera que aquesta sol·licitud és possible fer-la encara que no sigui necessari, ja que de qualsevol manera, es faci o no, es pot gaudir de protecció més enllà dels dos anys.

Aquesta legislació de desplegament també hauria de corregir la regulació del suport financer i psicològic, reconeixent expressament que el pot prestar també l'autoritat autonòmica de protecció, i sense indicar que és excepcional. Recordem, aquí, que l'impacte psicològic negatiu és molt freqüent en persones alertadores que pateixen represàlies,<sup>378</sup> i em sembla d'un gran desconeixement de la problemàtica que afronten els denunciants represaliats el fet d'entendre que necessitar-la és excepcional.<sup>379</sup> Per altra banda, el suport financer també pot ser molt necessari, i gens excepcional, si tenim en compte els casos de represàlies que deixen la persona alertadora sense la seva font principal d'ingressos, com són acomiadaments directes o aquelles pràctiques que tenen per finalitat forçar l'abandonament voluntari de l'alertador del seu lloc de treball, represàlies que, insisteixo, malauradament tampoc no es poden considerar «excepcionals».<sup>380</sup>

A més a més, la regulació autonòmica, en relació amb aquests elements destacats, ha de limitar l'exclusió de la protecció de l'article 35.2.a de la Llei 2/2023, que pot ser molt injusta, com ja he esmentat, de tal manera que un article equivalent a l'article 35 és necessari a la llei autonòmica, però reduint les causes d'exclusió de tal manera que no s'exclougi de la protecció potencials casos en què, a causa d'eventuals deficiències de funcionament dels canals, s'arribi a deixar un alertador desprotegit.

---

378. Vegeu: Van der Velden, et al., «Mental Health Problems Among Whistleblowers». També, i amb conclusions a partir de la principal literatura acadèmica i també de casos de la Comunitat Valenciana: Fernández González, *Análisis criminológico de la persona denunciante de corrupción*, 388-394.

379. Així, també Pérez Monguió es mostra molt crític amb el text d'aquest apartat i apunta que durant els tràmits parlamentaris previs a l'aprovació de la llei es va proposar esmenar-lo (Pérez Monguió, «La protecció del informante como piedra angular del sistema del whistleblower», 291-294).

380. Així, són demolidores les dades presentades per Nyreröd i Spagnolo: «69 percent lost their job or were forced to retire, 64 percent were blacklisted from getting another job in their field» (Nyreröd, i Spagnolo, «Myths and numbers on whistleblower rewards», 84).

Per acabar, i recollint aquí els dos blocs tractats en aquest apartat, crec que pot ser interessant explicitar els drets de defensa, indicant que evidentment la persona alertadora pot recórrer contra la inadmissió de la seva sol·licitud de protecció o suport davant represàlies, i també, malgrat estar reconegudes, per inactivitat, la insuficient prestació de mesures de suport i protecció que siguin pertinents.

Com a referència final, crec que podem considerar, a més, la situació en altres ordenaments jurídics europeus en què s'ha incorporat la Directiva 2019/1937. En particular, vull fer esment ara de tres qüestions: i) la previsió específica de recursos; ii) la prestació de suport psicològic i, si escau, econòmic sense caràcter excepcional, i, finalment, iii) la col·laboració dels òrgans de direcció de les organitzacions en la prevenció i el control de represàlies en el lloc de treball.

En primer lloc, doncs, convé posar en relleu que hi ha països on la transposició feta de la directiva de referència procedimentalitzava en major grau que la Llei 2/2023 la sol·licitud i la prestació dels mecanismes de protecció, i expressament preveu la possibilitat de plantejar un recurs contra el resultat d'aquest procediment per obtenir reconeixement i prestació de protecció, amb una regulació específica del recurs. En el cas d'Eslovàquia, es formalitza la sol·licitud de protecció i s'admet la formulació d'un recurs, en cas de denegació de la protecció, i aquest recurs, a més, haurà de ser resolt en un termini molt breu, de quinze dies.<sup>381</sup>

Lituània, al seu torn, preveu que la protecció es garanteix a través d'un previ reconeixement de persona alertadora per part de l'autoritat competent, sol·licitud que, en cas de resolure's de forma desfavorable, podrà ser objecte de recurs.<sup>382</sup> Un cop es reconegui la situació de l'alertador com a informant que està sent objecte de represàlies, la mateixa autoritat competent podrà ordenar als responsables de l'organització el cessament en les represàlies i l'eliminació de les conseqüències perjudicials dins el termini que es consideri.<sup>383</sup>

També hi ha països, com Alemanya, en què es preveu expressament la possibilitat de recórrer contra la finalització d'actuacions d'investigació dels procediments d'investigació iniciats arran de l'alerta davant els múlti-

---

381. Vegeu especialment els articles 4.4 i 6.4 de la *Zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov*.

382. Article 6.10 de la llei de modificació *Lietuvos Respublikos pranešėjų apsaugos įstatymo Nr. XIII-804 pakeitimo įstatymas Nr. XIV-783*.

383. Article 11 de la *Respublikos pranešėjų apsaugos įstatymo Nr. XIII-804 pakeitimo įstatymas Nr. XIV-783*.

ples canals externs que preveu la llei alemanya (art. 31.7 de la HinSchG),<sup>384</sup> possibilitat, recordem-ho, expressament prohibida a l'article 20.4 de la Llei 2/2023.

Com a segon punt comparat, deia que hi ha estats en què es preveu en peu d'igualtat el suport psicològic i/o financer com una possibilitat més junt amb la resta de mesures de suport que s'estableixen.<sup>385</sup> Entre aquests països, es pot destacar la previsió de Grècia, que en la seva legislació s'indica que el Ministeri de Sanitat, en col·laboració amb les associacions mèdiques i les associacions de psicòlegs del país, ha d'elaborar una llista de psiquiatres i psicòlegs per a la prestació del suport psicològic que es reconeix a les persones alertadores.<sup>386</sup> Per altra banda, Croàcia també preveu el suport psicològic<sup>387</sup> i, de fet, a la guia per a denunciants elaborada pel Defensor del Poble de Croàcia, que és una autoritat externa,<sup>388</sup> publicada el 2024, especifica detalls sobre com funciona el sistema d'alertes i protecció i, en particular, indica que hi ha hagut una licitació pública per poder oferir el suport psicològic o emocional,<sup>389</sup> el qual ha de prestar una institució especialitzada,<sup>390</sup> fins al 31 d'octubre de 2027.<sup>391</sup>

### 13. L'abús del sistema de protecció

En aquest apartat em detindré en una qüestió que cal també considerar, que és la possibilitat que es faci un abús del sistema de protecció que preveu la normativa de protecció d'informants. Aquest punt és determinant, ja que convé reflexionar sobre si les mesures actualment previstes per cor-

384. *Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz - HinSchG)*.

385. També és cert, per altra banda, que en alguns països no es preveu aquest tipus de suport.

386. Article 19.2 de la Νόμος 4990/2022 Προστασία προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις ενωσιακού δικαίου Ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2019 (L 305) και λοιπές επείγουσες ρυθμίσεις.

387. Article 11.1.5 de la *Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti*, NN 46-22.

388. *Pučka Pravobraniteljica, Vodič za prijavitelje nepravilnosti*.

389. *Ibid.*, 35.

390. El Rehabilitacijski centar za stres i traumiu (centre de rehabilitació d'estrès i trauma, Zagreb).

391. Vegeu la informació del projecte a: <https://rctzg.hr/program-pruzanja-emocionalne-podrske-prijaviteljima-nepravilnosti-i-drugim-osobama-koje-imaju-pravo-na-emocionalnu-podrsku-sukladno-zakonu-o-zastiti-prijavitelja-nepravilnosti/>.

regir o limitar les opcions d'abusar del sistema de protecció són suficients i adequades, o si seria oportú plantejar també algunes línies de millora de la regulació.

Doncs bé, es poden plantejar, com a mínim, dues situacions d'abús del règim de protecció. La primera situació d'abús es donaria quan algú pretengui injustament beneficiar-se del règim de protecció, per exemple, mitjançant la presentació d'alertes sense cap fonament, i només formulades per acollir-se posteriorment al règim de protecció a fi d'evitar l'aplicació de mesures disciplinàries que s'adopten no com a represàlia, sinó com a conseqüència justa i lícita derivada d'incompliments greus en el lloc de treball o en la prestació de serveis professionals. Com a exemple, es pot esmentar la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Madrid (Sala Social), de 18 de novembre de 2024,<sup>392</sup> en la qual es va resoldre que un acomiadament disciplinari a una persona denunciant era legítim, i no una represàlia, perquè, malgrat haver-se adoptat amb posterioritat a la presentació d'una denúncia del subjecte acomiadat, es va acreditar que aquesta denúncia era falsa, i s'havia presentat de forma defensiva, quan va conèixer que, degut als resultats obtinguts a la feina, el seu acomiadament estava decidit i era imminent.<sup>393</sup>

Davant situacions d'aquesta mena, però, la llei preveu mecanismes per evitar-ne l'abús. Així, en primer lloc, si l'alerta clarament es veu com a no versemblant i, en segon lloc, afegit a la circumstància anterior, s'aprecia que s'origina fruit de la reacció defensiva en un context d'enfrontament personal o de mala relació en l'entorn laboral, o derivada de l'inici d'un procediment disciplinari<sup>394</sup> enfront d'una conducta inadequada en el lloc de treball, el més probable és que aquesta alerta sigui inadmesa pels canals d'informació, ja que entraria dins un dels supòsits que expressament preveu l'article 18.2.a de la Llei 2/2023 com a causes d'inadmissió de comunicacions d'informació en l'àmbit del canal extern, i que són les següents: la falta de versemblança dels fets, la comunicació de fets no constitutius d'infracció continguda en l'àmbit d'aplicació material de la llei (infraccions del dret europeu o infraccions

---

392. ROJ: STSJ M 14357/2024.

393. «Consta acreditado que el demandante activó el protocolo interno de acoso frente a su superior jerárquico para evitar que la empresa extinguiera su relación laboral, dados los resultados de su bajo rendimiento durante el primer trimestre del 2023. Asimismo, que no se produjo ninguna situación de acoso. Por el contrario, consta que el actor tenía conocimiento de que su rendimiento era insuficiente y que su relación laboral podía ser extinguida por dicha causa por la empresa durante el periodo de prueba» (FJ 2, STSJ M 14357/2024).

394. O de la notícia de la seva imminent iniciació, com en el cas vist a la sentència reproduïda a la nota anterior.

de dret intern que siguin penals o administratives greus o molt greus), quan la comunicació manqui manifestament de fonament o hi hagi indicis racionals d'haver obtingut la informació mitjançant la comissió d'un delictes, o bé quan no contingui informació nova respecte d'altres comunicacions prèvies. Respecte del sistema intern, però, com ja he indicat, no es contenen les causes d'inadmissió, així que es pot avaluar regular també exclusions en aquesta línia, per evitar abusos i, també, per alinear la investigació amb la protecció, fent que no sigui possible investigar fets (i, per tant, potencialment desencadenar represàlies) sense poder oferir protecció a la persona informant.

Relacionat amb això, justament, aquesta inadmissió, al seu torn, condueix també a l'exclusió del règim de protecció d'informants, tal com preveu l'article 35.2.a de la Llei 2/2023. Aquest article, com he indicat en apartats previs, assenyala que no escau en cap cas la protecció de les persones informants quan la informació hagi estat inadmesa per algun canal intern<sup>395</sup> o per l'extern, en aplicació de les causes de l'article 18.2.a de la Llei 2/2023, esmentades abans.

Un altre mecanisme que preveu la llei per fer front a aquesta situació d'abús és el règim sancionador. En concret, l'article 63.1.f de la Llei 2/2023 tipifica com a infracció molt greu el fet de comunicar o revelar públicament informació falsa sabent que aquesta és falsa. En tractar-se d'una persona física, la sanció aplicable és una multa d'entre 30.001 i 300.000 euros (art. 65.1.a de la Llei 2/2023).

El tercer mecanisme que preveu la Llei 2/2023 per evitar aquesta situació és la temporalitat de la mesura considerada perjudicial. Per tal que una actuació sigui considerada represàlia, sembla desprendre's de la llei que aquesta actuació ha de ser posterior a la presentació de l'alerta, i no pas anterior. Es desprèn de l'article 36.1 quan s'afirma que es prohibeixen les represàlies contra les persones que «presentin una comunicació» conforme al que preveu la llei, és a dir, que es trobi dins l'àmbit objectiu i subjectiu de la llei, i s'hagi formulat seguint les vies que preveu la llei 2/2023. Per tant, no es consideren aquelles persones que hagin de presentar, però encara no hagin presentat, l'alerta. De la mateixa manera, l'article 36.5 es refereix als actes administratius que puguin constituir represàlia com aquells que s'adopten «després de la

---

395. Per qualsevol causa, atès que de moment no s'ha regulat un nombre tancat de causes que habilitin a inadmetre i, per tant, sembla que podria fer-se de forma relativament lliure, només subjecta a regles transversals i principis generals del dret, llevat que aquestes causes siguin definides en la legislació autonòmica de desplegament.

presentació» de comunicacions i revelacions. Finalment, l'apartat 2 del mateix article 36 es refereix a les represàlies com les actuacions adoptades contra algú per la seva condició d'informant, cosa que no es pot ser abans d'haver informat, perquè només és informant qui efectivament ja ha comunicat la informació.

Per acabar, el quart mecanisme és l'establiment de causalitat entre l'alerta i la mesura perjudicial posterior per poder entendre que es tracta d'una represàlia. Així, l'article 36.2 de la Llei 2/2023 indica que les represàlies són conseqüència d'haver realitzat una comunicació o una revelació i, per tant, no entren dins el concepte de *represàlia* les mesures perjudicials (disciplinàries) justes que portin causa d'una conducta irregular o inadequada prèvia de la persona informant. Evidentment, la condició de persona informant protegida no es concep com un blindatge o una prerrogativa davant la llei i el dret, sinó que únicament es destina a protegir davant càstigs injustos aplicats a l'informant pel mer fet d'haver presentat l'alerta. Insisteix en la mateixa idea l'apartat 4 del mateix article en assenyalar que pot sol·licitar protecció la persona que veu lesionats els seus drets «per causa de la seva comunicació o revelació». Els actes perjudicials que siguin justos, encara que siguin posteriors a la denúncia, doncs, no entren dins el concepte de *represàlia*, tampoc a l'efecte d'aplicar l'article 36.5 de la Llei 2/2023; i, de fet, en seu judicial, si el cas arriba a ser objecte d'un procés davant un òrgan jurisdiccional, caldrà acreditar, per inversió de la càrrega de la prova de l'article 38.5 de la Llei 2/2023,<sup>396</sup> que tenen justa causa i que no s'han adoptat com a represàlia, i, si és així, seran vàlids.

En síntesi, la denúncia falsa donaria lloc a l'exigència de responsabilitats en aplicació del règim sancionador de la llei, i també exclouria l'aplicació del règim de protecció a la persona informant, si la informació comunicada manca de tota versemblança. Addicionalment, les actuacions perjudicials vers la persona informant no serien considerades com a represàlies, en tant que anteriors i no adoptades arran de la presentació de l'alerta, i sense presentar la corresponent causalitat. Així, una actuació perjudicial que podria ser tinguda com a represàlia, com ara l'acomiadament d'algú, només ho serà si és posterior a la denúncia i si, addicionalment, no hi ha

---

396. Sobre l'encaix de la presumpció de represàlia amb la jurisprudència constitucional sobre la inadmissió de presumpcions legals contradictòries amb la presumpció d'innocència, quan aquesta pugui implicar especialment la comissió d'un delictes, però també en l'àmbit sancionador administratiu, vegeu: Tardío, «El acoso laboral y la protección del informante», 502. L'autor entén que en principi aquesta jurisprudència no afectaria la presumpció de represàlia a què s'ha fet referència, però no es pot descartar amb seguretat que no acabés resultant aplicable en algun cas puntual.

cap justa causa que permeti entendre com a lícita i justa, i no com a represàlia, l'adopció d'aquesta mesura perjudicial per a l'empleat o empleada.

El règim d'aplicació de la Llei 2/2023 encara es troba en una fase molt inicial i no es pot avançar si aquesta situació d'abús és i serà freqüent, o si es tracta més aviat d'una possibilitat poc probable en la pràctica. De totes maneres, pel que he indicat fins ara, semblaria, doncs, que com a mínim el disseny normatiu es pot considerar prou adequat per evitar aquest tipus d'abusos del règim de protecció, en permetre l'exclusió de la protecció per la manca de versemblança de l'alerta i, també, per excloure la consideració de les represàlies que s'adoptin abans de la formulació de les alertes i per l'existència de mecanismes per acreditar la justa causa de les mesures perjudicials que permeti acreditar que no és una represàlia pel fet d'haver alertat.

En canvi, resulta més difícil trobar mecanismes per evitar altres formes d'abús, que poden ser molt diverses. Imaginem, per exemple, aquells casos en què una persona està en coneixement de la irregularitat sobre la qual podria informar, però no la comunica, per exemple, perquè la relació amb la persona afectada (la implicada en els fets) o amb l'organització és bona. Pot arribar a entendre, també, que conèixer aquesta informació li atorga certa seguretat i protecció dins l'organització, ja que podria amenaçar de denunciar l'incompliment en cas que la seva situació o posició a l'organització pública o privada es veiés perjudicada, sabent que, eventualment, tindria dret a protecció i no podria patir conseqüències disciplinàries si alerta sobre els fets que coneix.

En aquest cas, si l'alerta desencadena actes perjudicials, com podria ser l'acomiadament, aquest subjecte serà a tots els efectes informant i legítimament tindrà dret a la protecció contra aquesta represàlia en els termes previstos a la Llei 2/2023. Això sí, com hem vist abans, caldrà que la mesura perjudicial no tingui cap justa causa que n'habiliti l'adopció. Si hi ha una causa justa (per exemple, aquest empleat ha incomplert sistemàticament les seves obligacions laborals), podria ser objecte de mesures disciplinàries que no serien considerades com a represàlies. El que una situació com aquesta revela és que potser seria convenient plantejar, perquè actualment no ho cobreix la llei, l'obligació d'informar sobre les infraccions normatives que es coneguin. Aquesta obligació, que apareix en alguna normativa autonòmica d'oficines i agències antifrau, com hem vist, no és present a la Llei 2/2023. Això, fins a cert punt sorprèn, especialment si tenim en compte que la finalitat de la directiva és fer aflorar casos d'incompliment normatiu i la seva correcció, però, com ja he exposat també, seria excessiu

imposar un deure de denunciar quan les institucions públiques no estan preparades per poder oferir una protecció integral i adequada als alertadors. Per tant, malgrat que s'ha de promoure la denúncia d'incompliments com a forma de reforçar la cultura del compliment i la integritat, com diu la Llei 2/2023 quan parla de promoure la «cultura de la informació» (art. 43.5 de la Llei 2/2023), com ja he dit, pot ser prematur exigir la denúncia i exposar persones a patir represàlies sense un mecanisme sòlid i efectiu de garantia d'indemnitat en ple funcionament.

Una altra forma clara d'abús del sistema és recórrer a l'alerta pel canal intern o l'extern per tractar de solucionar un conflicte interpersonal o una mala relació entre companys de treball, que podria haver anat escalant, havent començat com a desavinences molt lleus i podent arribar fins i tot a desembocar finalment en situacions molt més greus.<sup>397</sup> Òbviament, per a aquests darrers casos fins i tot podria haver-hi incompliments greus que caldrà corregir i, si escau, es podria exigir les responsabilitats que correspongui, com ara si es constaten casos d'assetjament. En canvi, els menys greus podrien arribar a ser objecte d'investigació, sobretot si el canal intern té una vocació material àmplia permesa per l'article 7.4 de la Llei 2/2023, però en qualsevol cas sembla clar que aquests usos dels sistemes no poden habilitar la protecció de la persona informant (art. 35.2.b i d de la Llei 2/2023). En aquests casos, tampoc no sembla que aportï cap solució el fet d'investigar i proposar eventuais procediments per exigir responsabilitats, ja que possiblement els fets incompleixen potser un codi ètic o de conducta, com a molt, i difícilment es poden fer aportacions o contribucions quant al càstig de la conducta (o conductes perjudicials encreuades, que poden ser recurrents en conflictes interpersonals). En definitiva, potser caldria plantejar procediments de gestió de conflictes en el si d'equips o unitats, o processos interns de mediació, a fi d'arreglar aquests tipus de disfuncions entre els membres de l'organització que podrien originar alertes innecessàries i que, definitivament, no són el motiu pel qual existeixen els canals de denúncia que instaura la Directiva 2019/1937. En aquesta línia, hem de recordar que hi ha estats europeus en què s'han separat, amb règims de denúncia diferent, les denúncies que afecten l'interès públic i les que són de caràcter interpersonal, sense aquesta transcendència pública o general. Aquest és el cas, per exemple, de la legislació

---

397. Així, sobre la dificultat de controlar aquestes escalades i els seus efectes, vegeu: Zapf, i Gross, «Conflict escalation and coping with workplace bullying».

hongaresa de protecció d'alertadors.<sup>398</sup> Així, en aquesta legislació es parla de dos tipus de denúncies diferents: les queixes i les informacions d'interès públic, i s'indica expressament que ambdues, a banda de contenir la informació sobre l'eventual infracció, també poden contenir propostes.<sup>399</sup> Les dues s'han d'investigar internament, encara que hi ha un canal protegit específic per a les comunicacions d'informacions d'interès públic, i només respecte d'aquestes es preveuria l'aplicació del règim de protecció.<sup>400</sup>

Així, en definitiva, justament sobre aquest punt, la meua visió és que els mecanismes existents a la Llei 2/2023 són suficients per controlar el mal ús dels sistemes d'alerta i protecció i, en qualsevol cas, la línia d'actuació de desplegament que caldria potenciar seria la d'atribuir funcions de gestió de conflictes interns, per evitar alertes sense transcendència pública ni gravetat, ja que bé pot ser que l'origen de les alertes que han acabat entrant a una organització pel canal intern, o a l'autoritat pel canal extern, i que molt difícilment seran qualificades per ser investigades o mínimament rellevants, tinguin causa en una deficient gestió de conflictes en les organitzacions, públiques o privades.

## 14. Problemàtiques específiques de les organitzacions petites

Com han posat de manifest diversos autors, un dels problemes més clars d'aplicació pràctica efectiva de la Llei 2/2023 rau en l'extensió d'obligacions sobre sistemes interns, particularment en el sector públic.<sup>401</sup>

398. 2023. évi XXV. törvény a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról.

399. En particular es parla de queixa quan es fa una comunicació amb l'objectiu d'eliminar la violació d'un dret o interès individual, i d'informacions d'interès públic per referir-se a una circumstància la solució o l'eliminació de la qual serveix a l'interès de la comunitat o de la ciutadania en el seu conjunt. Vegeu l'article 1.1 de la 2023. évi XXV. törvény.

400. Articles 13 a 15 de la 2023. évi XXV. törvény.

401. En aquest sentit, Belén López ha proposat que comunitats autònomes i diputacions provincials dissenyin actuacions especialment dirigides a donar suport als municipis més petits en relació amb els sistemes interns, consistents en subvencions o prestacions d'assistència; vegeu: López Donaire, «Panoràmica general de los sistemas internos de información», 182. També, Javier Sierra ha afirmat que «pese a la voluntad de compartir recursos, la diversidad de la administración local de nuestro país nos lleva a pensar que muchos ayuntamientos precisarán apoyo para el cumplimiento de estas obligaciones» (Sierra, «Los sistemas internos de información en la Ley 2/2023 de protección de personas informantes», 82). A Catalunya, el suport i l'assistència de diputacions i de l'Àrea Metropolitana de Barcelona és recollit a:

L'article 8 de la directiva es refereix a la qüestió de l'obligació de l'establiment dels canals interns de denúncia, marcant quines organitzacions públiques i privades necessàriament han de comptar amb un canal intern i deixant a elecció dels estats membres la possibilitat d'obligar o no algunes organitzacions del sector privat i del públic. En particular, es reproduueix la regulació que contenen els apartats 7 i 9 d'aquest article:

7. Després d'una adequada avaluació del risc i tenint en compte la naturalesa de les activitats de les entitats i el corresponent nivell de risc, en particular, per al medi ambient i la salut pública, els estats membres poden exigir que les entitats jurídiques del sector privat amb menys de 50 treballadors estableixin canals i procediments de denúncia interna de conformitat amb el capítol II. [...]

9. L'apartat 1 s'ha d'aplicar a totes les entitats jurídiques del sector públic, incloent-hi les entitats que siguin propietat o estiguin subjectes al control d'aquestes entitats.

Els estats membres poden eximir de l'obligació que preveu l'apartat 1 als municipis de menys de 10.000 habitants o amb menys de 50 treballadors, o altres entitats esmentades en el paràgraf primer del present apartat amb menys de 50 treballadors.

Els estats membres poden preveure que diversos municipis puguin compartir els canals de denúncia interna o que aquests siguin gestionats per autoritats municipals conjuntes de conformitat amb el dret nacional, sempre que els canals de denúncia interna compartits estiguin diferenciats i siguin autònoms respecte dels corresponents canals de denúncia externa.

Semblen operar, doncs, dos criteris diferents que permeten exonerar algunes organitzacions de l'obligació de comptar amb un canal o sistema intern, en funció del baix nombre d'empleats (sector privat) o de la baixa població i el baix nombre d'empleats (sector públic): la càrrega excessiva de disposar d'un sistema intern i la poca efectivitat que pugui tenir un sistema intern en una organització amb molt pocs empleats, previsiblement a

---

<https://municat.gencat.cat/ca/Temes/bon-govern/canals-dalertes-i-sistema-intern-dalertes-sia/%23assistencia-per-a-la-implantacio-de-sistemes-interns-d%E2%80%99alertes--gestio-d%E2%80%99alertes-i-proteccio-de-les-persones-alertadores>. Per exemple, la Diputació de Barcelona compta amb el programa «Assistència per al desplegament del sistema d'integritat institucional», previst fins a l'any 2027, amb informació disponible a: <https://catalegdeserveis-cercador.diba.cat/fitxa?id=327596> [consulta: juny 2025].

causa de la facilitat de conèixer qui pot haver denunciat a través del canal intern i els pocs mitjans personals per dur a terme la investigació.

Respecte del sector privat, es generalitza el criteri de l'exoneració a empreses amb menys de 50 empleats, tal com assenyala l'article 10.1.a de la Llei 2/2023. No es fa cap referència, no obstant això, a l'«adequada avaluació del risc» i a la presa en consideració de «la naturalesa de les activitats de les entitats i el corresponent nivell de risc, en particular, per al medi ambient i la salut pública», que no sembla clar que s'hagi fet, ja que únicament han de sotmetre's a aquesta obligació de manera incondicionada els partits polítics, els sindicats, les organitzacions empresarials i les seves respectives fundacions, ja que aquestes organitzacions hi estan obligades amb independència del nombre de treballadors contractats (art. 10.1.c de la Llei 2/2023) i el preàmbul de la llei sembla vincular aquesta obligació a la corrupció, i no a la naturalesa de les activitats i el nivell de risc pel medi ambient i la salut pública.

Per la seva part, respecte del sector públic es trenca el doble criteri esmentat per a la flexibilització en la transposició respecte del sector públic, com es pot apreciar en l'article 13.1 de la Llei 2/2023: «Totes les entitats que integren el sector públic estan obligades a disposar d'un sistema intern d'informació en els termes que preveu aquesta llei». No ha succeït igual en altres legislacions nacionals de transposició de la mateixa directiva, com ho demostra, per exemple, el cas de Letònia, en què es manté com a referent el nombre d'empleats, perquè s'ha previst que poden establir un canal intern comú les autoritats locals amb menys de cinquanta empleats, cosa que també es permetrà a ens privats que comptin amb una plantilla d'entre 50 i 249 empleats.<sup>402</sup>

No obstant això, la referència als menys de 10.000 habitants d'ens locals s'empra posteriorment, a la llei espanyola, respecte de la possibilitat de compartir mitjans, en l'article 14.1 de la Llei 2/2023: «Els municipis de menys de 10.000 habitants, entre si o amb qualssevol altres administracions públiques que s'ubiquin dins del territori de la comunitat autònoma, poden compartir el sistema intern d'informació i els recursos destinats a les investigacions i les tramitacions». Tot i que aquesta regulació està inspirada en la directiva, ha de posar-se en relleu que aquesta possibilitat, que recull el tercer paràgraf de l'article 8.9, reproduït més amunt, està reservada per a municipis, però es refereix a tots els municipis, i no sols als de menys de 10.000 habitants o amb menys de cinquanta treballadors a què fa referència el paràgraf anterior.

---

402. Article 5.3 de la *Trauksmes celšanas likums 2022*.

Si mirem altres legislacions, podem destacar, per exemple, el cas de Xipre, en què s'opta per un llindar propi, dins el marge de la directiva, i s'indica que l'obligació de disposar d'un canal intern no s'aplica a entitats privades amb menys de 50 empleats ni a ens locals amb menys de 5.000 residents o menys de 25 empleats, i s'indica que en qualsevol cas els ens locals poden fer ús de canals de denúncia interns comuns, sempre que els canals de denúncia interns comuns siguin autònoms i diferents dels canals de denúncia externs pertinents.<sup>403</sup>

En síntesi, la Llei 2/2023, a diferència del que permetria la directiva, imposa a totes les entitats del sector públic l'obligació de disposar del sistema intern, incloent-hi, aquí, els municipis de més de 10.000 habitants. Per contrarestar la sobrecàrrega, o per evitar possibles ineficiències, permet a aquests municipis la possibilitat de compartir mitjans entre si o amb altres administracions; però, contràriament al que preveu la directiva, no es fa cap esment del nombre de treballadors i exclou de la possibilitat de compartició de mitjans qualsevol municipi amb una població per sobre d'aquest llindar. Dit d'una altra manera, i reunint totes dues idees, l'opció de compartir mitjans no és possible per a aquells municipis de 10.000 habitants o més, fins i tot en el cas que, tenint més població, comptin amb menys de cinquanta treballadors.

Encara que és comprensible que es vulgui dotar dels millors instruments totes les administracions i, per això, es vulgui anar un pas més enllà de la directiva únicament respecte del sector públic, estenen l'obligació més enllà dels mínims fixats per la directiva, el que resulta poc justificable és que s'hagi obviat la meitat dels criteris emprats en la directiva, màximament quan el criteri «oblidat» en el sector públic, que és el del nombre d'empleats, és el que s'ha aplicat en el sector privat, i que s'exclouï als municipis de 10.000 habitants o més de l'opció àmplia de compartir mitjans, que hem vist que s'ha acollit en altres països i que no està limitada en la directiva per a aquests ens locals per raó de la seva població.

Un altre aspecte que es pot considerar és la dificultat de garantir que l'anonimat realment eviti conèixer la identitat de la persona informant. Aquest problema no és específic de petites organitzacions, però sí que podria ser més fàcil que passés a les petites, on segurament és possible identificar uns pocs noms, potser molt pocs, de persones que podrien haver tingut accés a la informació denunciada. Per descomptat, si pensem en

---

403. Article 8 de l'Ο περί της Προστασίας Προσώπων που Αναφέρουν Παραβάσεις του Ενωσιακού και Εθνικού Δικαίου Νόμος του 2022 (6(I)/2022).

l'alerta identificada, i malgrat la garantia de confidencialitat i reserva de la identitat que es preveu, existeix igualment el risc de filtració de la identitat de la persona alertadora, com ha posat en relleu, entre d'altres, Garrido.<sup>404</sup>

Quant a la investigació, hem de partir de la consideració que el pes de la gestió del sistema intern recau sobre la figura del responsable del sistema intern d'informació, qui, al seu torn, compta amb els recursos, també humans, necessaris per dur a terme les seves funcions. Però, quina serà aquesta necessitat de mitjans personals i materials per poder dur a terme les investigacions i determinar si hi ha hagut o no incompliments? Com que encara no hi ha estudis sobre experiències concretes, és difícil d'estimar, però pot ser orientador el fet d'apuntar que, dins de l'àmbit material de la Llei 2/2023, recauran sobre l'equip d'investigadors del sistema intern totes les qüestions que no es remetin al Ministeri Fiscal o a la Fiscalia Europea, i que, per tant, potencialment podrà fer referència a qualsevol matèria que sigui constitutiva d'una infracció administrativa greu o molt greu, sobre matèries tan disperses i sovint tècnicament complexes com, per exemple, el medi ambient, la contractació, l'urbanisme, els recursos humans, les subvencions o la gestió econòmica. En paraules de Villoria, que es recullen extensament:

Con esta amplitud de posibles denuncias, las demandas de recursos financieros y humanos para la gestión de las investigaciones y de las posibles protecciones son enormes. Parece claro que, sin recursos financieros suficientes, esta norma será un fraude. Si no se puede proteger jurídicamente a los alertadores, si no se les puede indemnizar, si no hay personal para apoyarlos psicológicamente es evidente que la norma no cumplirá sus objetivos. Pero este tema de los recursos financieros está íntimamente unido al problema de los recursos humanos. La norma exigirá la creación de gestores de integridad en las organizaciones públicas y compliance officers en las privadas, además de nuevos órganos de control. En lo público, esto implica un reforzamiento de las unidades de inspección enorme, de forma que puedan investigar adecuadamente las denuncias; un reforzamiento no sólo en número, sino también en competencias y protección frente a represalias. En el ámbito local, como luego veremos, se tendrá que repensar el sistema de control de la integridad de forma casi completa.<sup>405</sup>

---

404. Garrido, «La ley que protege a los informantes de infracciones normativas comienza su tramitación», 172.

405. Villoria, «La protección al whistleblower», 24.

En aquest sentit, cobrarà especial rellevància la possibilitat de compartir mitjans per a la investigació, d'acord amb el que preveu la Llei 2/2023, ja que, d'una altra manera, i molt especialment en les organitzacions de menys grandària, menys plantilla i menys recursos, serà molt difícil comptar amb personal suficient i prou format per poder dur a terme aquestes tasques, recordant que, sorprenentment, la llei semblaria que només preveu que es formi de forma específica per tractar alertes el personal vinculat als canals externs (art. 45.3 de la Llei 2/2023).

L'article 14 de la Llei 2/2023 permet que els municipis de menys de 10.000 habitants comparteixin el sistema intern d'informació i els recursos destinats a les investigacions i la seva tramitació. Compartir mitjans, d'acord amb el tercer apartat de l'article 14 de la Llei 2/2023, fins i tot sent possible, no ha de generar confusió sobre quin sistema o canal s'està emprant, ja que, malgrat compartir mitjans, s'ha de garantir que el sistema sigui independent i el canal es diferenciï dels de les altres administracions amb les quals es comparteixen mitjans. Aquesta clàusula genera confusió en diversos elements.

En primer lloc, es parla de compartir mitjans tècnics i personals esmentant, específicament, que es pot compartir el sistema intern, però després s'indica que els sistemes han de ser independents entre si. Caldrà esperar criteris interpretatius o fins i tot sentències per poder anticipar com es comparteix però al mateix temps es garanteix que el sistema és independent.

En segon lloc, s'indica que aquesta unió de mitjans no ha de generar confusió als ciutadans, que han de poder diferenciar els canals interns, quan l'àmbit material al qual es destinen els canals es refereix a infraccions conegudes en el context laboral o professional intern d'aquella organització, per la qual cosa en principi a qui no hauria de causar confusió hauria de ser al personal propi de l'organització.<sup>406</sup> Sembla, així, que pugui haver-hi una certa contradicció sobre la naturalesa interna, laboral, del sistema intern, ja que els destinataris d'aquest no serien els ciutadans, d'acord amb l'àmbit personal d'aplicació de l'article 3 de la Llei 2/2023, àmbit que, en principi, no sembla que es

---

406. Referent a això, és rellevant recordar que l'article 8.2 de la Directiva 2019/1937, relatiu als canals interns, disposa el següent: «Els canals i procediments esmentats en l'apartat 1 del present article han de permetre als treballadors de l'entitat comunicar informació sobre infraccions. També poden permetre comunicar informació sobre infraccions a altres persones, esmentades a l'article 4, apartat 1, lletres b), c) i d), i a l'article 4, apartat 2, que estiguin en contacte amb l'entitat en el context de les seves activitats laborals.»

permeti ampliar en aplicació de l'article 7.4 a persones externes que han conegut la informació sobre la possible infracció al marge d'una relació o context laboral, perquè el que s'esmenta com a ampliable és només l'àmbit material de l'article 2, referent al tipus d'incompliment que pot ser denunciat a través del canal.

Més clar sembla que, encara que es comparteixin mitjans, els canals s'han d'anunciar i ser accessibles en els espais corresponents propis de cada entitat del sector públic per separat.

Com a comparació, es pot portar a col·lació el text de la directiva que estaria en l'origen d'aquest apartat 14.3 de la Llei 2/2023, que és l'article 8.9, paràgraf tercer: «Els estats membres poden preveure que diversos municipis puguin compartir els canals de denúncia interna o que aquests siguin gestionats per autoritats municipals conjuntes de conformitat amb el dret nacional, sempre que els canals de denúncia interna compartits estiguin diferenciats i siguin autònoms respecte dels corresponents canals de denúncia externa.»

En definitiva, a partir del que he indicat en aquest apartat, queda clar que els models de desplegament autonòmics i locals de la Llei 2/2023 estan àmpliament condicionats per les previsions limitadores de la llei estatal quant a possibles comparticions de mitjans, cosa que pot comportar, com he indicat, riscos per a la protecció de la confidencialitat de l'alerta o l'anonimat de l'alertador, i per cobrir amb suficiència funcions d'investigació. Malgrat això, crec important reconsiderar aquestes crítiques en el marc del model proposat, que gira entorn de la consecució efectiva de les finalitats de la normativa sobre *whistleblowing*.

En primer lloc, hem de tenir en compte que la funció d'investigació en els sistemes interns és limitada. A més, en la lògica del compliment normatiu perseguit per la norma, aquesta investigació ha de portar a una millor prevenció i a correccions en l'àmbit intern. Doncs bé, per dur a terme aquestes tasques d'analitzar el funcionament intern de l'organització i proposar vies de prevenció futura i correcció de males pràctiques actuals, cal conèixer l'organització i tenir, doncs, certs coneixements i proximitat amb els membres de l'organització i les seves tasques i forma d'actuar.

A més, per fer tasques efectives de protecció de la persona alertadora cal ser-hi present, i no que sigui únicament una bústia sobresaturada, externa i distant, la que s'encarregui d'ordenar actuacions contra represàlies, perquè segurament arribaran tard. I caldrà que algú de l'organització supervisi l'aplicació de protocols preventius de represàlies.

Adicionalment, si partim de la necessitat d'incloure les funcions d'assessorament previ, cosa com ja he exposat que és molt necessària en el marc normatiu actual que fixa la Llei 2/2023, en aquest assessorament previ es podria recomanar, també, a partir del coneixement intern de les particularitats de l'organització que podrien dificultar la preservació de la identitat de la persona alertadora o l'eventual dificultat per evitar-li possibles represàlies, formular l'alerta directament per la via externa, fins i tot oferint el responsable el suport personal en l'ajut a la tramesa pel canal extern.<sup>407</sup>

En definitiva, la naturalesa de les funcions que són pròpies d'un sistema de compliment normatiu i protecció d'informants no encaixen malament amb l'exigència de responsables i sistemes d'alertes a cada organització. De fet, fins i tot podria resultar contrari a l'autonomia de cada organització que des d'altres nivells, organitzacions externes, puguin accedir a informació rellevant interna sobre processos i el seu funcionament, a més amb la finalitat de proposar-li mesures preventives i correctives que impliquin canvis en la forma d'actuar.

Ara bé, cal que les organitzacions es puguin permetre la dedicació a aquestes tasques d'una persona prou competent en relació amb totes les funcions que hauria d'assumir. Pot ser, doncs, que no totes les organitzacions disposin de personal format jurídicament i amb coneixements que facilitin l'aplicació de la lògica del compliment normatiu a la gestió d'alertes, de tal manera que pot ser convenient que els ens locals amb menys empleats disposin de suport. En aquest sentit, com ja he avançat, que les autoritats expertes concernides publiquin guies, protocols o altres orientacions (com el possible protocol intern de prevenció de represàlies ja esmentat) és essencial per oferir l'acompanyament suficient a la persona que exerceixi les funcions de responsable del sistema, o bé que en sigui el delegat si es tracta d'un òrgan col·legiat responsable. També pot ser rellevant l'aportació que pugui provenir d'altres ens locals, com ara les diputacions provincials, en atenció, per exemple, a disposicions de suport que es troben a l'ordenament jurídic com pot ser l'article 36.1.b de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local,<sup>408</sup> en què es preveu que correspon a les diputacions «l'assistència i la cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment

---

407. Ha de quedar clar, en qualsevol cas, que aquesta funció seria d'assessorament i recomanació, i no de prohibició com a tal de formular una alerta interna que es consideri de risc, ja que altrament es podria incórrer en la infracció de l'article 63.1.a de la Llei 2/2023.

408. López Donaire, «Panoràmica general de los sistemas internos de información», 182.

els que tinguin menys capacitat econòmica i de gestió», ja que aquesta tasca de gestió adequada de tots els elements que implica un sistema intern és una necessitat d'assistència en matèria jurídica i tècnica. Diu també el mateix precepte que «en tot cas garanteix en els municipis de menys de 1.000 habitants la prestació dels serveis de secretaria i intervenció», servei, aquell primer, el de secretaria, que, com hem vist, s'ha vinculat també al desplegament efectiu internament dels sistemes d'alertes municipals.

Per altra banda, una reflexió a tenir en compte que és general, però que pot tenir més impacte en organitzacions petites, és que exercir com a responsable del sistema intern, que investiga incompliments, és una activitat de risc que també es presta a ser objecte de represàlies. La Llei 2/2023 en termes globals deixa desemparat el responsable davant de represàlies per haver exercit les seves tasques, confiant potser en el fet que la declaració de la seva independència (art. 8.4) pot ser suficient per garantir la seva indemnitat i el correcte desenvolupament de les seves funcions. Una via que sembla oberta és considerar que té dret a la protecció si s'entén que dins les seves tasques de responsable, i en el marc de la mateixa organització,<sup>409</sup> ha assistit l'alertador en el procés (art. 3.4.a de la Llei 2/2023), encara que la llei precisa molt poc fins a quin punt podria desenvolupar aquesta funció, i amb l'imprecís marc normatiu que deixa la Llei 2/2023, també es podria arribar a pensar que un paper possible del responsable ha de ser actuar com a investigador imparcial que no pot haver assistit cap dels implicats en els processos d'alerta. Aquesta no és, en absolut, la posició o funció que he defensat, però sense un desplegament normatiu (que pot ser autonòmic) més clar, per ara resulta difícil desprendre's de la confusió de la Llei 2/2023, que arrossega una dualitat difícilment reconciliable respecte de la naturalesa de les investigacions.<sup>410</sup>

En definitiva, i com a síntesi, en vista de totes les deficiències, els riscos i també les oportunitats que he exposat arran de la Llei 2/2023, advoco clarament per un model de desplegament que apuntali un sistema de compliment normatiu intern integral, basat en la lògica de prevenció-detecció-correcció, en la qual sigui important la immediatesa de la persona responsable amb els potencials alertadors, això sí, rebent les organitzacions amb menys mitjans el corresponent suport, material, tècnic, formatiu o

409. Això exclouria, possiblement, els responsables externalitzats o compartits.

410. Gosálbez, «El procedimiento de gestión de informaciones internas», 266-267.

fins i tot de personal, per part d'ens supramunicipals i que disposin de personal format i fins i tot especialitzat per acompanyar els responsables interns en les àmplies, importants i molt necessàries tasques que poden arribar a realitzar per a una implantació sòlida de la integritat i el compliment normatiu, amb l'arrelament de la indemnitat de l'informant que col·labora en la detecció i la correcció d'incompliments.



# Conclusions

Aquest estudi descansa, en bona mesura, i especialment en atenció al bloc propositiu, sobre tres idees clau que he anat extraient amb l'estudi de la Llei 2/2023 i dels sistemes d'integritat públics, i que crec convenient remarcar a les conclusions, ja que en certa mesura inspiren les aportacions més innovadores que es podrien arribar a apreciar a l'obra perquè representen un contrast amb algunes lectures i aplicacions que s'estan fent actualment del règim que sembla haver guiat la posada en pràctica de les disposicions de la Llei 2/2023.

La primera idea clau és que, donat que la legislació estatal formada per la Llei 2/2023 és legislació bàsica, especialment respecte del règim de les administracions pel que fa als seus sistemes interns d'informació i a les autoritats de protecció i canal extern autonòmiques, hi ha un espai necessari de desenvolupament que ha de ser cobert per les legislacions autonòmiques, espai que no ha de ser vist com un marge menor de maniobra autonòmica, sinó que s'ha de concebre com un espai propi per a un disseny i un desplegament d'un model de protecció d'alertadors de la comunitat autònoma, sempre dins el marc que fixa la legislació bàsica, això sí, no restringint més aquella regulació de mínims, sinó ampliant i construint sobre aquesta. S'ha pogut veure durant aquest treball com la regulació actual deixa molts elements per concretar, que hauran de ser definits en la normativa que la desplegui o desenvolupi, com les lleis autonòmiques que es dictin a les comunitats autònomes, les disposicions reglamentàries de desenvolupament (disposició final desena de la Llei 2/2023) i fins i tot en les circulars i les recomanacions de l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant (art. 51 de la Llei 2/2023).

Hi cap, a més, el desplegament individualitzat autònom, en l'aplicació, per part de les organitzacions públiques i privades en el marc de les seves capacitats autoorganitzatives, que s'haurà de fer en tot cas dins el marc legislatiu. Aquest espai autoregulator permetrà també un marge per adoptar un disseny adequat de models de compliment normatiu i protecció d'alertadors internament, dins el marc que preveuen la Llei 2/2023 i la resta de normes aplicables, com destacadament serà, quan s'aprovi, la legislació autonòmica de desplegament. Aprofitar, doncs, aquest espai alineant la política o estratègia anticorrupció i conferint un ampli ventall de funcions als responsables dels sistemes interns, tot fixant també un

procediment de gestió d'alertes efectiu i sotmès a controls clars, és, també, una responsabilitat per a les organitzacions públiques i privades obligades a disposar de sistemes interns. Deixar passar aquesta oportunitat, amb mesures declaracions o regulacions de mínims, que no s'implanten en la pràctica ni es tenen present en el dia a dia dins l'organització, o externalitzant els sistemes interns sense cap implicació del personal de l'organització, pot significar haver desaprofitat l'oportunitat per transformar l'organització en la doble línia de les finalitats que persegueix la llei en relació amb la transformació cultural i operativa en empreses i administracions: el compromís de reduir els incompliments normatius i el respecte del dret de l'alertador d'incompliments de no patir cap conseqüència perjudicial arran de la denúncia.

La segona idea clau és que, atès que la finalitat central de la norma és el compliment normatiu, no es poden ignorar els desenvolupaments teòrics i pràctics en matèria de *compliance*. Per fer-ho, es creen canals de detecció d'incompliments i vies per corregir-los, amb la implicació merament interna o bé per denúncia davant una autoritat externa, o amb la revelació pública d'informació. A fi d'afavorir la indemnitat i no desincentivar les alertes, es protegeixen les persones que alerten dels incompliments. En conseqüència, amb l'enfocament de compliment normatiu, les accions relacionades amb la gestió dels sistemes d'alertes o canals de denúncies han de tenir incidència eminentment preventiva dels incompliments, i reparadora, correctora, en cas de conèixer un incompliment que no s'hagi pogut evitar.

En aquest sentit, doncs, es pot entendre la vocació de la directiva d'atribuir preferència als canals interns, i convindria aprofundir a fer realitat aquesta preferència de forma no impositiva per a l'alertador, sinó incrementant la confiança en els sistemes interns, acreditant-ne l'efectivitat i el bon funcionament, tant per corregir incompliments internament com per garantir la indemnitat de l'alertador, amb una adequada prevenció i protecció contra represàlies. Malauradament, l'anàlisi ens ha permès observar que, encara que és cert que el sistema intern es planteja com la via preferent per a la comunicació d'alertes també a la Llei 2/2023, es troba a faltar la previsió d'alguna garantia per assegurar-ne l'efectivitat, més enllà de deixar obert l'accés al canal extern<sup>411</sup> i l'eventual possibilitat

---

411. Una interessant possibilitat l'assenyala Alejandra Boto, per a qui, justament en deixar de ser previs i prioritaris els canals interns, aquests canals podrien veure incrementada la seva efectivitat, per evitar així que el cas es denunciï a través del canal extern. Vegeu: Boto, «Whistleblowing como contrapoder, también en el sector público francés», 5.

d'obrir la via sancionadora contra canals interns ineficients, ja que, d'una altra manera, es corre el risc que s'estableixin sistemes inoperatius, donant compliment merament aparent a l'obligació de disposar d'un sistema intern, que, com s'ha vist, fins i tot poden acabar desarticulant el sistema de protecció contra represàlies, en excloure l'alertador dels drets de protecció a conseqüència d'una inadmissió de l'alerta.

En aquesta tasca, i amb aquesta vocació, és essencial el paper dels responsables dels sistemes interns, que hauran d'assumir necessàriament el lideratge a l'organització a fi de promoure aquesta cultura del compliment normatiu i per oferir a les persones alertadores la informació i l'assessorament que necessiten fins i tot abans de presentar l'alerta.

S'ha d'insistir, doncs, que l'alerta s'associa, així, amb una estratègia preventiva i de control intern per assegurar el respecte a la legalitat, i que, des de l'òptica del treballador, s'espera amb l'alerta que l'incompliment cessi, en tant que es pot veure el fet d'alertar com una expressió i defensa del seu dret a desenvolupar-se professionalment en un entorn lliure d'incompliments, i on preval la indemnitat en cas d'exigir els seus drets, marc en el qual s'inclou el dret a comunicar de manera segura i lliure els incompliments detectats en aquest mateix entorn laboral o professional. Addicionalment, des d'una perspectiva ciutadana, també s'insisteix en la importància que les denúncies tinguin efectes reals, tant per corregir el funcionament intern com per sancionar les responsabilitats corresponents, per afavorir així la confiança en les institucions i reduir la sensació d'impunitat de les persones infractores, factor que, recordem-ho, és un desincentiu per alertar.

La tercera idea clau és que la protecció de les persones alertadores és una responsabilitat col·lectiva i que requereix la necessària implicació d'empresaris, dels responsables dels sistemes interns i fins i tot de tots els companys de feina.<sup>412</sup> A més, s'ha de tenir present que la protecció no és només vigent un cop s'han produït represàlies que han de ser corregides, sinó que aquesta també ha d'inspirar el funcionament de les organitzacions obligades per tal d'evitar-les. Cal superar, doncs, la idea que la protecció només és responsabilitat de les autoritats especialitzades de protecció, com l'AIPi i les autoritats autonòmiques equivalents, sens perjudici de la tutela que es pugui obtenir en via judicial, òbviament. Aquesta responsabilització en la protecció definitivament haurà de conduir a canvis

---

412. Per exemple, respecte del deure de confidencialitat i remissió al responsable en cas de rebre erròniament una alerta, vegeu l'article 9.2.g de la Llei 2/2023.

dins les organitzacions, els quals, per cert, també poden ser concretats i desenvolupats per les legislacions autonòmiques de desplegament de la Llei 2/2023. I cal superar, també, la idea que només cal actuar contra les represàlies un cop es produeixin: l'aplicació preventiva de protocols antirepresàlia a les organitzacions és una via clara per donar satisfacció al dret de l'alertador a no patir represàlies. A més, si, superades les vies de la Llei 2/2023, el cas es judicialitza, trobem una resposta clara en aquesta línia dels tribunals, perquè s'ha aplicat de forma reiterada la doctrina de la garantia d'indemnitat per protegir contra eventuais represàlies, generalment en forma d'acomiadaments, cosa que també es pot relacionar amb drets fonamentals, en tant que es vincula la protecció contra represàlies dels alertadors amb la tutela judicial efectiva, particularment quan s'ha patit el dany o represàlia a causa de la presentació d'una denúncia en seu judicial.

A més, relacionat amb la protecció efectiva d'alertadors, com a mínim dos elements més són essencials i es podrien abordar amb les legislacions de desplegament de la Llei 2/2023: poder garantir l'aplicació cautelar o provisional de la protecció, i reduir els espais de desprotecció d'alertadors.

Quant a la primera qüestió, considero que els models autonòmics han de reforçar l'efectivitat d'actuació de les autoritats de protecció contra represàlies per una possible doble via. Una opció pot ser fer ús de la possibilitat que obre la clàusula de l'article 56.3.i de la LPAC, a fi de concretar mesures provisionals possibles a adoptar, per raó de l'apreciació de situacions que podrien ser qualificades de represàlies, com ara la suspensió temporal d'actes que perjudiquin la persona informant. L'altra opció que es podria plantejar és atorgar poders autoritzatoris a les autoritats de protecció a fi que validin, amb caràcter previ a la seva adopció, les mesures que potencialment podrien perjudicar algú que gaudeixi de l'estatut de persona alertadora protegida. Res no impedeix, òbviament, adoptar les dues solucions conjuntament, ja que són compatibles i poden representar conjuntament un gran reforç a les facultats de protecció de les autoritats, sempre que, és clar, aquestes siguin actives en la defensa d'alertadors i dediquin esforços i recursos a aquestes possibilitats que els podria obrir la legislació autonòmica de desplegament.

Quant a la segona qüestió, referent a la reducció d'espais de desprotecció, considero que en aquest cas és crític el desplegament normatiu amb efectes correctors d'algunes previsions de la Llei 2/2023 tal com ja he exposat en el capítol 3, destacadament respecte de les previsions d'exclusió de protecció de l'article 35.2 de la Llei 2/2023, respecte de la limitació tempo-

ral ordinària de la protecció durant dos anys de l'article 36.4 i respecte de la impossibilitat de recurs que preveuen expressament els articles 13 i 20.

Relacionat amb aquestes limitacions a la protecció, també trobem a la Llei 2/2023 la clara restricció del suport financer i psicològic. En particular, caldria concretar legislativament que també el pot prestar l'autoritat autonòmica de protecció, i sense indicar que és excepcional, ja que l'impacte psicològic negatiu és molt freqüent en persones alertadores que pateixen represàlies i el suport financer també pot ser habitualment necessari, si atenem que una de les represàlies més comunes és l'acomiadament o el cessament en el lloc de treball o càrrec. En definitiva, insistir en l'excepcionalitat em sembla d'un gran desconeixement de la problemàtica que afronten els denunciants represaliats. Per altra banda, a nivell intern, res impedeix que les organitzacions prestin aquest suport als seus alertadors (art. 41 de la Llei 2/2023).

En aquest estudi he apuntat també els elements principals, i algunes mancances, del sistema d'autoritats que adquireixen funcions, principalment, en tres àmbits: com a gestores dels canals externs, com a autoritats per a la protecció d'informants i com a competents per aplicar el règim sancionador, en el marc de la Llei 2/2023. Doncs bé, l'aplicació efectiva de la norma en aquests tres àmbits depèn completament de l'existència de l'autoritat competent, per la qual cosa és prioritari donar compliment a la previsió d'establir i posar en funcionament les autoritats estatal i autonòmiques, cosa que ja hem vist que ha succeït de forma molt tardana i incompleta, amb una AIPI no operativa encara i amb algunes comunitats autònomes que no han fet cap designació d'autoritat, potser en espera de poder signar un conveni amb l'AIPI. Les normes que aprova l'AIPI, a més, són exclusives al seu funcionament, i la determinació de criteris d'aplicació de la llei es gestiona per la via de la cooperació amb les autoritats autonòmiques (art. 6.2 del RD 1101/2024). En principi, doncs, en aquelles comunitats autònomes en què hi hagi una autoritat autonòmica pròpia, l'AIPI no hi actuarà, segons les competències que li atribueix la Llei 2/2023, si bé la funció de foment i promoció que es reconeix a l'AIPI no té límits d'aplicació tan clars com altres de les seves funcions, i podria plantejar-se, per aquesta via, un cert impacte de l'AIPI en els nivells territorials autonòmic i local, a través de tècniques que podrien ser innovadores.

Aquesta relació d'autoritats i, sobretot, el fet de la preexistència d'alguns organismes autonòmics que ja exercien funcions de canal extern i protecció d'alertadors permeten identificar que existeixen diversos estatuts de denunciants, ja que, d'una banda, hi hauria el règim general de

la Llei 2/2023 i, per l'altra, un règim aplicable únicament a casos de frau o corrupció, que seria el que determini la legislació autonòmica de cada oficina anticorrupció. Aquesta situació, no obstant això, genera una gran confusió, especialment si es designa l'agència o oficina anticorrupció com a autoritat de protecció a l'efecte de la Llei 2/2023, ja que, en aquest cas, podria arribar a aplicar règims per a la protecció diferents en funció del contingut material de la denúncia. No obstant això, com a nota positiva, es pot indicar que en l'actualitat el sistema de canals i protecció que estableix la Llei 2/2023 soluciona alguns límits dels estatuts de protecció que reconeixien lleis prèvies autonòmiques, d'agències o oficines antifrau, i que havien generat conflictes d'aplicació en la pràctica, com he exposat, per exemple, respecte del cas de protecció d'un alertador per part de l'AVAF que va acabar judicialitzat i amb sentències que van denegar la protecció administrativa de l'autoritat valenciana.

Com a reflexió final, em sembla destacable l'escenari de relacions que es creen entre el dret intern i l'europeu, cosa que també convida a reflexionar més sobre algunes qüestions. Així, es pot destacar que la Llei 2/2023 es guia bastant per la directiva que transposa, però es detecten algunes decisions del legislador que van més enllà del mínim marcat per la directiva, a vegades amb canvis i alguna possible confusió, però que poden representar en certa manera una millora, com l'amplitud donada a l'obligació de comptar amb un sistema intern. Per altra banda, altres aspectes es podrien considerar obertament contraris a la Directiva 2019/1937, com ara la previsió ordinària de protecció contra represàlies només durant dos anys, i, a més, ni tan sols es pot saber amb precisió a partir de quan es compten els dos anys, com hem vist. Aquí, entenem que en alguns casos, com, per exemple, si un alertador comunica per algun canal intern o extern a Espanya un incompliment de dret de la Unió Europea dels que fa referència la Directiva 2019/1937 i l'article 2 de la Llei 2/2023, i pateix represàlies passats els dos anys, i una autoritat li denega la protecció i el suport en aplicació de la Llei 2/2023, la persona afectada per la represàlia podria exigir, segurament, protecció invocant l'aplicació directa de la Directiva 2019/1937. De la mateixa manera, si algú denuncia un incompliment del dret de la Unió Europea a través d'un canal intern o extern i se li denega la protecció perquè s'ha inadmet la seva denúncia, en aplicació directa de la Directiva 2019/1937 podrà exigir-la novament, ja que la directiva no condiona la protecció a l'admissió de la denúncia, ni a cap altre dels requisits de l'article 35.2 de la Llei 2/2023, que hauran de ser ignorats en casos així i s'haurà d'aplicar directament la norma europea per donar cobertura a aquesta

persona. Però, per altra banda, tenim el curiós cas de l'article 39 de la Llei 2/2023, en què una disposició interna és més favorable que la directiva, i això fa que no pugui inaplicar-se la regla interna, però al mateix temps és totalment contrària a l'esperit de l'article que transposa de la directiva, ja que el resultat final és que els denunciats tenen molts més drets que els alertadors, perquè tindrien tots els propis dels denunciats més tots els propis dels denunciants que han de ser protegits.

He de cloure apuntant que el plantejament d'aquesta obra es formula, en bona mesura, des de l'òptica d'un disseny normatiu d'aplicació del règim de compliment i protecció. Certament, algunes qüestions requeririen aquest suport legislatiu, però també considero important posar en valor que algunes, si no la majoria, de les propostes que aquí es formulen per construir el sistema de compliment i protecció les poden aplicar directament, en el marc de les seves competències organitzatives, les organitzacions públiques i privades interessades a avançar una mica més cap a un seguiment més efectiu de la cultura del compliment normatiu i la prevenció i la detecció d'irregularitats, així com en l'alerta segura.

Quan el procés d'edició d'aquesta obra ja estava avançat, i arran de l'esclat d'un greu cas de corrupció relacionat amb possibles suborns vinculats a adjudicacions irregulars de contractes, el president del Govern espanyol va presentar l'anomenat Pla estatal de lluita contra la corrupció, de 9 de juliol de 2025. El mateix Pla, a més, indica que s'ha de complementar amb el desplegament de l'Estratègia nacional antifrau, encara no aprovada, i sobre la qual apunta que es preveu que s'aprovi abans de finalitzar l'any 2025.

La pàgina 10 del Pla indica que es donarà "compliment al compromís adquirit a la Llei de protecció de l'informant de 2023, que ens exigia desplegar una estratègia per reforçar la lluita contra la corrupció". Aquesta referència a la Llei 2/2023, ho és a la seva disposició addicional cinquena, en la qual s'indica que el Govern, "en el termini màxim de divuit mesos a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, i en col·laboració amb les comunitats autònomes, ha d'aprovar una Estratègia contra la corrupció que almenys ha d'incloure una avaluació del compliment dels objectius que estableix aquesta Llei, així com les mesures que es considerin necessàries per pal·liar les deficiències que s'hagin trobat en aquest període de temps". S'hauria d'avaluar realment si, malgrat haver-se incomplet el termini, ja que han passat més de dos anys des de l'entrada en vigor de la Llei, com a mínim aquest Pla satisfà els altres elements que marca la disposició addicional cinquena, com ara la col·laboració amb les comunitats autònomes, o si recull correctament els elements de contingut previstos a la disposició.

En qualsevol cas, atès que algunes de les declaracions de voluntat estratègiques del Pla fan referència a la matèria objecte d'aquest estudi, em sembla oportú fer-ne un breu esment. En concret, el Pla, estructurat en cinc eixos, dedica el segon a la protecció efectiva de les persones que informin sobre irregularitats i casos de corrupció. Entre altres elements que s'hi esmenten, com ara una possible reforma de la Llei d'enjudiciament criminal, es poden destacar les propostes següents, sens dubte interessants i alineades amb la solució d'alguns dels molts problemes que s'han detectat i exposat en aquesta obra: la potestat de les autoritats competents d'anul·lar directament actes de represàlia, o el reconeixement dels gestors de canals interns i externs com a persones protegides, "incloent-hi una extensió de la seva protecció durant 5 anys després del cessament de les seves funcions" (p. 20).

Caldrà seguir amb atenció, doncs, el desplegament del Pla, per veure quan i com s'acaben materialitzant i positivitzant aquestes mesures que s'hi presenten. En tot cas, pot ser rellevant tenir-les en compte en els desplegaments autonòmics que estiguin per venir.

# Bibliografía

- Abazi, Vigjillena. «The European Union Whistleblower Directive: A “Game Changer” for Whistleblowing Protection?». *Industrial Law Journal*, 49, 4 (2020): 640-656.
- Ahmadi Alvar, Zahra, et al. «The meta-analysis of organisational deviant behaviours research: past, present, and future». *International Journal of Organizational Analysis*, 31, 7 (2023): 3436-3478.
- Andrade, Julio A. «Reconceptualising Whistleblowing in a Complex World». *Journal of Business Ethics*, 128 (2015): 321-335.
- Anvari, Farid, Michael Wenzel, Lydia Woodyatt, i S. Alexander Haslam. «The social psychology of whistleblowing: An integrated model». *Organizational Psychology Review*, 9, 1 (2019): 41-67.
- Appelbaum, Steven H., et al. «Positive and negative deviant workplace behaviors: causes, impacts, and solutions». *Corporate Governance*, 7, 5 (2007): 586-598.
- Ashforth, Blake E. , i Vikas Anand. «The normalization of corruption in organizations». *Research in Organizational Behavior*, 25 (2003): 1-52.
- AVAF. *Balance de un mandato: 2017-2024*. AVAF, 2024.
- . *Memòria 2021*. AVAF, 2022. Disponible a: <https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2022/03/MEMORIA-DACTIVITAT-2021-VAL.pdf>
- . *Memòria 2022*. AVAF, 2023.
- . *Memoria 2023*. AVAF, 2024.
- Aymerich Cano, Carlos. «La implantación de los sistemas internos de información: política, procedimiento y órgano responsable». Dins C. Aymerich Cano, i M. Parajó Calvo. *La aplicación de la Ley de Protección de Informantes en el Sector Público. Especial referencia a las Entidades Locales*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos, 2023, 212-239.
- Bacigalupo, Silvina. «La protección de los alertadores desde una perspectiva jurídico-penal. Reflexiones sobre la transposición de la Directiva 2019/1937». Dins J. Ponce Solé, i M. Villoria Mendieta. *Anuario del buen gobierno y de la calidad de la regulación*, 2020-2021, 163-180.
- Backenköhler Casajús, Christian J. «Transplante jurídico». *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 17 (2019): 262-275.
- Bauzá Martorell, Felio J. «Habeas denuncia. Identidad del denunciante en el procedimiento». *Revista General de Derecho Administrativo*, 40 (2015): 1-39.
- Bellido Barrionuevo, María. «La eficacia interpretativa de la Directiva comunitaria durante el periodo de transposición. El efecto anticipación de la Directiva en conexión con el efecto bloqueo». *Cuadernos de Derecho Público*, 24 (2005): 159-173.
- Benítez Palma, Enrique. «El control externo y el whistleblowing (canales de denuncia)». *Revista Española de Control Externo*, 20, 59 (2018): 11-42.

- Bennett, Rebecca J., i Sandra L. Robinson. «Development of a measure of workplace deviance». *Journal of Applied Psychology*, 85 (2000): 349-360.
- Bin Bujang, Muhammad A., et al. «Impacts of Workplace Culture on Deviant Workplace Behavior: A Systematic Review». *SAGE Open*, 14, 2 (2024): 1-20.
- Blázquez Expósito, Marta. «La reciente Ley 2/2023. Su encaje con la Ley Andaluza 2/2021 y su incidencia desde la perspectiva de las autoridades autonómicas antifraude». Dins J. M. Pérez Monguió, i S. Fernández Ramos. *El nuevo sistema de protección del informante. Estudio sistemático de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*. 2023, 414-435.
- Boot, Eric R. «The Feasibility of a Public Interest Defense for Whistleblowing». *Law and Philosophy*, 39 (2020): 1-34.
- Boto Álvarez, Alejandra. «Modernización en empleo público: la ley francesa 2016-483, de 20 de abril, sobre deontología, derechos y obligaciones de los funcionarios». *Revista General de Derecho Administrativo*, 43 (2016): 1-9.
- . «Whistleblowing como contrapoder, también en el sector público francés». *Revista General de Derecho Administrativo*, 60 (2022).
- Brufao Curiel, Pedro. «Régimen sancionador». Dins J. M. Pérez Monguió, i S. Fernández Ramos (coord.). *El nuevo sistema de protección del informante*. Madrid: Bosch, 2023, 389-409.
- Caamaño Domínguez, Francisco. «Una aproximación a los sistemas de información y los canales de incidencias. Algunos problemas de interpretación e implementación de la Ley 2/2023». Dins Alfredo Galán Galán, i Petra Mahillo García (dir.). *Canales de información y protección del denunciante en las Administraciones locales: estudios sobre la Ley 2/2023, de 20 de febrero*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2023, 13-31.
- Calvo Sánchez, José A. «La Ley 2/2023 de protección del denunciante. Especial referencia a su régimen sancionador en las entidades locales». *El Consultor de los Ayuntamientos*, 3 (2023): 151-168.
- Campos Acuña, C. «El sistema interno de información como elemento básico en la implantación del compliance en el sector público». Dins Javier Sierra Rodríguez (dir.). *Sistemas de información y protección de informantes en España*. Madrid: Aranzadi, 2025, 203-222.
- Cano Campos, Tomás. «La protección al denunciante mediante sanciones». Dins Alfredo Galán Galán, i Petra Mahillo García (dir.). *Canales de información y protección del denunciante en las Administraciones locales: estudios sobre la Ley 2/2023, de 20 de febrero*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2023, 179-209.
- Capdeferro Villagrasa, Òscar. «El paper de l'Oficina Antifrau de Catalunya en la lluita contra la corrupció en el sector públic català. Anàlisi i propostes de reforma amb motiu del seu 10è aniversari». *Revista Catalana de Dret Públic*, 60 (2020): 35-64.

- . «Los sistemas internos de información». Dins J. M. Pérez Monguió, i S. Fernández Ramos (coord.). *El nuevo sistema de protección del informante*. Madrid: Bosch, 2023, 99-150.
- Capdeferro Villagrasa, Òscar (dir.). *La governança del Codi ètic del servei públic de Catalunya. Fonaments i proposta*. Barcelona: EAPC, 2023.
- Carbajo Domingo, Miguel Ángel. «La posible inconstitucionalidad de la Ley 2/2023: la creación de espacios de impunidad ajenos al contencioso-administrativo. El descontrol de la actividad administrativa de los artículos 13 a 20 de la Ley 2/2023». *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2023, 143-151.
- Caudillo Ruiz, Dora, et al. «Cultura de la información en el contexto educativo universitario: aportes teóricos». *Investigación Bibliotecológica*, 36, 90 (2021): 133-149.
- Cerrillo i Martínez, Agustí. «Canal externo de información». Dins J. M. Pérez Monguió, i S. Fernández Ramos (coord.). *El nuevo sistema de protección del informante*. Madrid: Bosch, 2023, 151-173.
- . «La revelación de informaciones en el marco de los procesos de información sobre infracciones normativas». Dins Alfredo Galán Galán, i Petra Mahillo García (dir.). *Canales de información y protección del denunciante en las Administraciones locales: estudios sobre la Ley 2/2023, de 20 de febrero*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2023, 263-282.
- Cheliatsidou, Anastasia, et al. «Exploring Attitudes towards Whistleblowing in Relation to Sustainable Municipalities». *Administrative Sciences*, 13, 9 (2023): 1-16.
- Clemente Martínez, Jaime. «Las bases de datos y el *data mining* como herramientas contra la corrupción en la administración local». *Revista Española de la Transparencia*, 17 (2023): 299-328.
- . «Las obligaciones de información interna, publicidad y registro». Dins Javier Sierra Rodríguez (dir.). *Sistemas de información y protección de informantes en España*. Madrid: Aranzadi, 2025, 301-313.
- Colneric, Ninon. «Does the Case Law of the European Court of Human Rights Show That the Convention States of the European Convention on Human Rights Must Prescribe Priority of Internal Whistle-Blowing as a Rule?». *Soziale Rechts*, 8, 6 (2018): 232-239.
- Comissió Europea. *2024 Rule of Law Report: The rule of law situation in the European Union*. SWD(2024) 825 final.
- Colulberg, Barbara, i Katarina Katja Mihelič. «The Evolution of Whistleblowing Studies: A Critical Review and Research Agenda». *Journal of Business Ethics*, 146, 4 (2017): 787-803.
- De Cominges Cáceres, Francisco. «Derechos y garantías de las personas informantes y de su entorno. Breve referencia a la denuncia anónima». Dins C. Aymerich Cano, i M. Parajó Calvo. *La aplicación de la Ley de Protección de Informantes en el Sector Público. Especial referencia a las Entidades Locales*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos, 2023, 307-342.

- De Graaf, Gjalt. «What Works: The Role of Confidential Integrity Advisors and Effective Whistleblowing». *International Public Management Journal*, 22, 2 (2019): 213-231.
- Del Rey Guanter, Salvador. «Sobre el concepto y los derechos de la persona “afectada” por comunicaciones sobre infracciones en la Ley 2/2023, reguladora de la protección de la persona informante». *Foro: Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 26, 1-2023 (2024): 63-86.
- Dryburgh, Martinella M. «Personal and Policy Implications of Whistle-Blowing. The Case of Corcoran State Prison». *Public Integrity*, 11, 2 (2009): 155-170.
- Dungan, James, et al. «The psychology of whistleblowing». *Current Opinion in Psychology*, 6 (2015): 129-133.
- Duska, Ronald. «Whistleblowing and Employee Loyalty». Dins J. R. Desjardins, i J. J. Maccall. *Contemporary Issues in Business Ethics*. Belmont: Wadsworth, 2000, 167-172.
- Dutch Whistleblowers Authority. *Integrity in practice: The confidential integrity adviser*. (2019). Disponible a: <https://www.huisvoorkloekenluiders.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2019/03/08/integrity-in-practice--the-confidential-integrity-adviser/Integrity+in+practice+-+The+confidential+integrity+adviser.pdf>.
- Dworkin, Terry M., i Melissa S. Baucus. «Internal vs. External whistleblowers: A comparison of whistleblower processes». *Journal of Business Ethics*, 77, 12 (1998): 1281-1298.
- Dyck, Alexander, et al. «Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?». *The Journal of Finance*, 65, 6 (2010): 2213-2253.
- Everton, Wendi J., et al. «Be nice and fair or else: understanding reasons for employees' deviant behaviors». *Journal of Management Development*, 26, 2 (2007): 117-131.
- Fabregat Monfort, Gemma. «La posición del trabajador ante las órdenes empresariales ¿ius resistentiae o solve et repete?». *Revista de Treball, Economia i Societat*, 27 (2003): 23-33.
- Fernández González, Maria Cristina. *Análisis criminológico de la persona denunciante de corrupción: especial referencia a la Comunidad Valenciana*. València: Tirant lo Blanch, 2025.
- Fernández Ramos, Severiano. «Ley 2/2023, de 20 de febrero, de protección al informante: ámbito material de aplicación». *Revista General de Derecho Administrativo*, 63 (2023): 1-31.
- . «Ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 2/2023 de protección legal de los informantes». *Foro: Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 26, 1-2023 (2024): 23-61.
- Fernández Rodríguez, José J. «Decálogo sobre la nueva normativa de protección de datos». *Administración & Ciudadanía (A&C)*, 13, 2 (2018): 193-209.
- Fonseca Luján, Roberto Carlos. «El derecho fundamental a una sociedad libre de corrupción: una contribución desde Latinoamérica». *Derechos y Libertades: Revista de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos*, 44 (2021): 237-275.

- Fortuny Cendra, Miquel, et al. «Compliance». Dins M. Fortuny Cendra (dir.). *250 preguntas y respuestas sobre la Ley de Protección de los Informantes*. Cizur Menor: Aranzadi, 2023, 37-96.
- Gao, Lei, i Alisa G. Brink. «Whistleblowing studies in accounting research: A review of experimental studies on the determinants of whistleblowing». *Journal of Accounting Literature*, 38, 1 (2017): 1-13.
- García-Moreno, Beatriz. *Del whistleblower al alertador: la regulación europea de los canales de denuncia*. València: Tirant lo Blanch, 2020.
- García-Panasco Morales, Guillermo. «La nueva Ley de protección del informante y su repercusión en el ámbito penal». *Foro: Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 26, 1-2023 (2024): 115-160.
- Garrick, Jacqueline, i Martina Buck. *The Psychosocial Impacts of Whistleblower Retaliation. Shattering Employee Resilience and the Workplace Promise*. Springer, 2022.
- Garrido Juncal, Andrea. «La protección del denunciante: regulación autonómica actual, novedades normativas y propuestas de futuro». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 12 (2019): 126-151.
- . «La denuncia y su relación con varios derechos». Dins J. Ponce Solé, J. i M. Villoria Mendieta. *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación. La regulación de la protección de los alertadores y denunciantes (whistleblowers)*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 131-162.
- . «La ley que protege a los informantes de infracciones normativas comienza su tramitación: preguntas y respuestas sobre una norma indispensable para el buen funcionamiento de las instituciones democráticas». *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 24 (2022): 167-178.
- . «Medidas de protección de las personas que informen sobre infracciones normativas». Dins Alfredo Galán Galán, i Petra Mahillo García (dir.). *Canales de información y protección del denunciante en las Administraciones locales: estudios sobre la Ley 2/2023, de 20 de febrero*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2023, 151-178.
- . «Ámbito material de protección». Dins Javier Sierra Rodríguez (dir.). *Sistemas de información y protección de informantes en España*. Madrid: Aranzadi, 2025, 61-81.
- Gosálbez Pequeño, Humberto. «Los denunciantes como instrumento de lucha contra la corrupción: a propósito de la denuncia administrativa en las leyes “anticorrupción”». *Actualidad administrativa*, núm. extra 1 (2019): 1-13.
- . «El procedimiento de gestión de informaciones internas». Dins Javier Sierra Rodríguez (dir.). *Sistemas de información y protección de informantes en España*. Madrid: Aranzadi, 2025, 241-270.
- Group of States against Corruption (GRECO). *Lessons learnt from the three Evaluation Rounds (2000-2010): Thematic Articles*. 2012.

- . *Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Second Compliance Report: Spain*. GrecoRC5(2023)8. 2025.
- Hamre, Kristina V., et al. «Preventing and Neutralizing the Escalation of Workplace Bullying: the Role of Conflict Management Climate». *International Journal of Bullying Prevention*, 4 (2022): 255-265.
- Hauser, Christian. «From Preaching to Behavioral Change: Fostering Ethics and Compliance Learning in the Workplace». *Journal of Business Ethics*, 162, 4 (2020): 835-855.
- Heese, Jonas, i Gerardo Pérez-Cavazos. «The effect of retaliation costs on employee whistleblowing». *Journal of Accounting and Economics*, 71, 2-3 (2021): 1-19.
- Hernández Trasobares, Alejandro. «Los sistemas de información: evolución y desarrollo». *Proyecto Social: Revista de Relaciones Laborales*, 10-11 (2003): 149-165.
- Hoekstra, Alain, i Jitse Talsma. «Introducing a New Key Player in Internal Whistleblowing Procedures: Examining the Position of Confidential Advisers». *Public Integrity*, 23, 1 (2021): 52-67.
- Jeon, So H. «Where to report wrongdoings? Exploring the determinants of internal versus external whistleblowing». *International Review of Public Administration*, 22, 2 (2017): 153-171.
- Jiménez Franco, Emmanuel A. «Prospectiva administrativa y la futura Ley de protección de los informantes». Dins Z. Sánchez Sánchez. *Regulación con prospectiva de futuro y de consenso. Gobernanza anticipatoria y prospectiva administrativa*. Cizur Menor: Aranzadi, 2022, 215-242.
- . «La nueva autoridad independiente de protección del informante». Dins J. M. Pérez Monguió, i S. Fernández Ramos. *El nuevo sistema de protección del informante. Estudio sistemático de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*. Bosch, 2023, 321-388.
- Jubb, Peter B. «Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation». *Journal of Business Ethics*, 21 (1999): 77-94.
- Kang, Minsung M. «Whistleblowing in the Public Sector: A Systematic Literature Review». *Review of Public Personnel Administration*, 43, 2 (2023): 381-406.
- Kaptein, Muel. «From Inaction to External Whistleblowing: The Influence of the Ethical Culture of Organizations on Employee Responses to Observed Wrongdoing». *Journal of Business Ethics*, 98 (2011): 513-530.
- Kaptein, Muel, i Martien Van Herlvoort. «A Model of Neutralization Techniques». *Deviant Behavior*, 40, 10 (2018): 1260-1285.
- Khan, Jawad, Imran Saeed, Muhammad Zada, Amma Ali, Nicolás Contreras-Barraza, Guido Salazar-Sepúlveda, i Alejandro Vega-Muñoz. «Examining Whistleblowing Intention: The Influence of Rationalization on Wrongdoing and Threat of Retaliation». *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19, 1752 (2022): 1-20.

- Khattak, Mohammad N., i Rawan Abukhait. «Impact of perceived organizational injustice on deviant behaviors: moderating impact of self-control». *Current Psychology*, 43 (2024): 10862-10870.
- Kinley, David. «A New Human Right to Freedom from Corruption». *Sydney Law School Research Paper*, 12 (2014): 1-17.
- Klarenbeek, Stijn, i Rob Van Eijbergen. «Strengthening Internal Reporting Systems: A Qualitative Study into the Role of Dutch Confidential Advisors». *Public Integrity*, 26, 5 (2024): 550-561.
- Krawiec, Kimberly D. «Cosmetic compliance and the failure of negotiated governance». *Washington University Law Quarterly*, 81 (2003): 487-544.
- Langevoort, Donald C. «Cultures of compliance». *American Criminal Law Review*, 54 (2017): 933-977.
- Larmer, Robert A. «Whistleblowing and Employee Loyalty». *Journal of Business Ethics*, 11, 2 (1992): 125-128.
- Latan, Hengky, Charbel Jose Chiappetta Jabbour, Murad Ali, Ana Beatriz Lopes de Sousa Jabbour, i Tan Vo-Thanh. «What Makes You a Whistleblower? A Multi-Country Field Study on the Determinants of the Intention to Report Wrongdoing». *Journal of Business Ethics*, 183 (2023): 885-905.
- Latan, Hengky, Charbel Jose Chiappetta Jabbour, i Ana Beatriz Lopes de Sousa Jabbour. «Ethical Awareness, Ethical Judgment and Whistleblowing: A Moderated Mediation Analysis». *Journal of Business Ethics*, 155 (2019): 289-304.
- León Alapont, José. «El desarrollo de investigaciones internas en el marco de los sistemas de información corporativos». Dins Javier Sierra Rodríguez (dir.). *Sistemas de información y protección de informantes en España*. Madrid: Aranzadi, 2025, 271-300.
- López Donaire, Belén. «Panorámica general de los sistemas internos de información». Dins Javier Sierra Rodríguez (dir.). *Sistemas de información y protección de informantes en España*. Madrid: Aranzadi, 2025, 169-186.
- Mechtenberg, Lydia, et al. «Whistleblower protection: Theory and experimental evidence». *European Economic Review*, 126 (2020): 1-34.
- Mesmer-Magnus, Jessica R., i Chockalingam Viswesvaran. «Whistleblowing in Organizations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation». *Journal of Business Ethics*, 62 (2005): 277-297.
- Moreno García, Pilar. «Del conocimiento a la acción. Estrategia del conocimiento para la formación en la Ley 2/2023». Dins Javier Sierra Rodríguez (dir.). *Sistemas de información y protección de informantes en España*. Madrid: Aranzadi, 2025, 315-338.
- Myers, Anna (CDCJ). *Evaluation report on recommendation CM/RE(2014)7 of the Committee of Ministers to Member States on the protection of whistleblowers*. Conseil d'Europa, 2022.
- Navarro, Jorge (dir.). *El compliance officer, ¿un profesional en riesgo?: Perspectiva penal, empresarial, procesal, de la Fiscalía y jurisprudencial*. Barcelona: Profit Editorial, 2018.

- Near, Janet P., i Marcia P. Miceli. «Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing». *Journal of Business Ethics*, 4, 1 (1985): 1-16.
- . «Effective Whistle-Blowing». *The Academy of Management Review*, 20, 3 (1995): 679-708.
- Nuswantara, Dian A. «Reframing whistleblowing intention: an analysis of individual and situational factors». *Journal of Financial Crime*, 30, 1 (2023): 266-284.
- Nyreröd, Theo, i Giancarlo Spagnolo. «Myths and numbers on whistleblower rewards». *Regulation & Governance*, 15 (2021): 82-97.
- OCDE. *Committing to Effective Whistleblowers Protection*. París: OECD Publishing, 2016. <https://doi.org/10.1787/9789264252639-en>.
- Oficina Antifrau de Catalunya (OAC). *La corrupció a Catalunya: Percepcions i actituds ciutadanes. Baròmetre 2024*. OAC, 2024. Disponible a: [https://www.antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Recursos/barometre-2024-corrupcio-catalunya-percepcions-actituds-ciutadanes\\_informe-resultats.pdf](https://www.antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Recursos/barometre-2024-corrupcio-catalunya-percepcions-actituds-ciutadanes_informe-resultats.pdf).
- . *Memòria 2024 de l'Oficina Antifrau de Catalunya*. 2025.
- Olechowski, Alison, et al. «The professionalization of risk management: what role can the ISO 31000 risk management principles play?». *International Journal of Project Management*, 34, 8: 1568-1578.
- Ordóñez Solís, David. «La obligación de interpretar el derecho nacional de conformidad con el derecho comunitario europeo». *Boletín informativo del Ministerio de Justicia*, 1921 (2002): 7-32.
- Ortega Giménez, A. (dir.). *Transparencia, protección de datos y la «Ley whistleblowing»: aplicación práctica*. La Coruña: Colex, 2023.
- Parajó Calvo, Margarita. «Análisis del proyecto de ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre las infracciones normativas y de lucha contra la corrupción». *Documentación Administrativa*, 9 (2022): 43-74.
- . «El sistema interno de información sobre infracciones normativas en las entidades locales». Dins Alfredo Galán Galán, i Petra Mahillo García (dir.). *Canales de información y protección del denunciante en las Administraciones locales: estudios sobre la Ley 2/2023, de 20 de febrero*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2023, 53-116.
- Pérez González, Sergio. «La función de los Compliance Programs en la responsabilidad penal-económica de la empresa». *REDUR*, 13 (2015): 129-142.
- Pérez Monguió, José M. «Del chivato al cooperador: el whistleblowing». *Revista Vasca de Administración Pública*, 115 (2019): 343-375.
- . «Whistleblowers y las dificultades para su implementación en España e Italia». Dins M. Sánchez de Diego, i J. Sierra Rodríguez. *Participación y transparencia para un gobierno abierto*. Wolters Kluwer. 2020, 225-245.
- . «La protección del informante como piedra angular del sistema del whistleblower». Dins J. M. Pérez Monguió, i S. Fernández Ramos. *El nuevo sistema de protección del informante*. Madrid: Bosch, 2023, 227-303.

- Peters, Anne. «Corruption as a Violation of International Human Right». *The European Journal of International Law*, 29, 4 (2018): 1251-1287.
- Piñar Mañas, José L. «La transposición de la Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión». Dins J. Ponce Solé, i M. Villoria Mendieta. *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación. La regulación de la protección de los alertadores y denunciantes (Whistleblowers)*. (2021): 101-129.
- Ponce Solé, Juli. «La condición de interesado del informante y su derecho y legitimación para recurrir las decisiones de no tramitar las comunicaciones». Dins Javier Sierra Rodríguez (dir.). *Sistemas de información y protección de informantes en España*. Madrid: Aranzadi, 2025, 107-132.
- Poquet Català, Raquel. «El límite de la desobediencia a las órdenes del empresario». *IUSLabor*, 3/2014 (2014): 1-20.
- Pučka Pravobraniteljica (Defensor del Poble, Croàcia). *Vodič za prijavitelje nepravilnosti*. 2024. Disponible a: <https://www.ombudsman.hr/wp-content/uploads/2024/09/Vodic-za-prijavitelje-nepravilnosti.pdf>.
- Ragués i Vallès, Ramon. *Whistleblowers: una aproximación desde el derecho penal*. Marcial Pons, 2013.
- Red de Oficinas y Agencias Antifraude - Xarxa d'Oficines i Agències Antifrau. *Propuesta de enmiendas al proyecto de Ley reguladora de la protección de personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*. 2022.
- Rodríguez-García, Nicolás. «Compliance y sistema penal español: potencialidades y retos». Dins *El proceso penal ante una nueva realidad tecnológica europea*. Aranzadi, 2023, 309-331.
- Ron Latas, Ricardo Pedro, i José Fernando Lousada Arochena. «Libertad de expresión en el trabajo y represalias por denunciar irregularidades». *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 24 (2021): 192-212.
- Sáez Hidalgo, Ignacio. «La autoridad administrativa independiente de protección del informante en la Ley 2/2023: aspectos más destacables de la “autoridad gallega” de reciente creación». *Foro: Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 26, 1-2023 (2024): 161-172.
- . «Canales externos de la Ley 2/2023, para informar de irregularidades: ¿a cuál acudir?». *El Consultor de los Ayuntamientos*. 2025.
- Sáez Lara, Carmen. *La protección de denunciantes: propuestas de regulación para España tras la Directiva Whistleblowers*. València: Tirant Lo Blanch, 2020.
- Secretaria General (Tribunal Constitucional). *Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 CE (PRONTUARIO)*. Tribunal Constitucional, abril de 2025.
- Setiawan, A. A., i H. B. Yanti. «A System review of whistleblowing intention: Variability, reserach, methods, and theories». *Budapest Internacional Research and Critics Institute-Journal*, 5 (2022).
- Sierra Rodríguez, Javier. «Anonimato y apertura de los canales de denuncia de la corrupción». *Revista General de Derecho Administrativo*, 55 (2020): 1-41.

- . «La revelación pública. Entre el ejercicio de derechos fundamentales y la protección específica de la Ley». Dins J. M. Pérez Monguió, i S. Fernández Ramos. *El nuevo sistema de protección del informante*, Madrid: Bosch, 2023, 175-191.
- . «La autoridad independiente de protección del informante en la ley 2/2023». *Revista Española de Control Externo*, 14 (2023): 79-103.
- . «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 (2023): 70-98.
- . «El día después de la ley de protección de informantes». Dins J. Sierra Rodríguez (dir.). *Sistemas de información y protección de informantes en España*. Madrid: Aranzadi, 2025, 35-60.
- Sims, Randi L., i John P. Keenan. «Predictors of External Whistleblowing: Organizational and Intrapersonal Variables». *Journal of Business Ethics*, 17 (1998): 411-421.
- Smaili, Nadia. «Building and ethical culture by improving conditions for whistleblowing». *Journal of Business Strategy*, 44, 1 (2023): 37-43.
- Stöber, Thomas, et al. «Design matters: on the impact of compliance program design on corporate ethics». *Business Research*, 12 (2019): 383-424.
- Subirana de la Cruz, Silvia, i M. Belén López Donaire. «Compliance público». Dins M. Fortuny Cendra (dir.). *250 preguntas y respuestas sobre la Ley de Protección de los Informantes*. Cizur Menor: Aranzadi, 2023, 147-191.
- Sykes, Greesham M., i David Matza. «Techiques of neutralization: a theory of delinquency». *American Journal of Sociology*, 22 (1957): 664-670.
- Tan, Pei Meng, i Seng Fook Ong. «Comparative Analysis of Whistleblower Protection Legislation in England, USA and Malaysia». *African Journal of Business Management*, 27 (2011): 11246-11255.
- Tardío Pato, José A. «La protección del denunciante para garantía del cumplimiento de la legalidad y evitar la corrupción». *Revista Española de Derecho Administrativo*, 217 (2022): 11-60.
- . «El acoso laboral y la protección del informante». Dins J. Sierra Rodríguez (dir.). *Sistemas de información y protección de informantes en España*. Madrid: Aranzadi, 2025, 481-503.
- Teichmann, F. M., i M. C. Falker. «Whistleblowing Incentives». *Journal of Financial Crime*, 2 (2021): 394-405.
- Todolí Signes, Adrián. «La garantía de indemnidad ante denuncias en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social e internas en la empresa: análisis de un quiero y (a veces) no puedo en la doctrina judicial». *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 449 (2020): 89-114.
- Tornos Mas, Joaquín. «La potestad normativa de las autoridades administrativas independientes. El caso del Consell Audiovisual de Catalunya». *Derecho Privado y Constitución*, 17 (2003): 479-498.

- Turienzo, Alejandro. *La responsabilidad penal del compliance officer*. Madrid: Marcial Pons, 2021.
- Unió Europea. *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE*. COM/2014/038 final. UE, 2014.
- UNODC. *United Nations Convention against Corruption — Resource Guide on Good Practice in the Protection of Reporting Persons*. Viena: ONU, 2015.
- . *State of Integrity: A guide on conducting corruption risk assessments in public organizations*. Viena: ONU, 2020.
- Vandekerckhove, Wim. «Is It Freedom? The Coming About of the EU Directive on Whistleblower Protection». *Journal of Business Ethics*, 179: 1-11.
- Vandekerckhove, Wim, i David Lewis. «The Content of Whistleblowing Procedures: A Critical Review of Recent Official Guidelines». *Journal of Business Ethics*, 108 (2012): 253-264.
- Van der Velden, Peter G., Mauro Pecorano, Mike S. Houwerzijl, i Erik Van der Meulen. «Mental Health Problems Among Whistleblowers: A Comparative Study». *Psychological Reports*, 122 (2019): 632-644.
- Van Monfort, André, Laura Beck, i Anneke Twijnstra. «Can Integrity Be Taught in Public Organizations? The Effectiveness of Integrity-Training Programs for Municipal Officials». *Public Integrity*, 15:2, (2013), 117-132.
- Van Waeyenberge, Arnaud, i Zachariah Davies. «The Whistleblowers Protection Directive (2019/1937): A Satisfactory but Incomplete System». *European Journal of Risk Regulation*, 12 (2021).
- Vandekerckhove, Wim, i M. S. Ronald Commers. «Whistle Blowing and Rational Loyalty». *Journal of Business Ethics*, 53 (2004): 225-233.
- Vega Felgueroso, Juan. «La protección del denunciante». Dins J. Sierra Rodríguez (dir.). *Sistemas de información y protección de informantes en España*. Madrid: Aranzadi, 2025, 149-166.
- Velasco Núñez, Eloy. *El canal de denuncias: sector privado y público*. Madrid: La Ley, 2023.
- Vernia Trillo, Sílvia. «El responsable del sistema interno de información». Dins J. Sierra Rodríguez (dir.). *Sistemas de información y protección de informantes en España*. Madrid: Aranzadi, 2025, 187-203.
- Vestri, G. «Aplicación y funcionamiento de los canales de información del sector público». Dins J. Sierra Rodríguez (dir.). *Sistemas de información y protección de informantes en España*. Madrid: Aranzadi, 2025, 223-239.
- Viguri Cordero, Jorge. *La protección de los denunciantes en el contexto europeo. Análisis normativo, jurisprudencial y de revisión de los órganos y agencias especializadas*. Madrid: Dykinson, 2024.
- . «Protección de datos en los sistemas internos de información». Dins J. Sierra Rodríguez (dir.). *Sistemas de información y protección de informantes en España*. Madrid: Aranzadi, 2025, 341-368.

- Villoria Mendieta, Manuel. «Un análisis de la Directiva (UE) 2019/1037 desde la ética pública y los retos de la implementación». *Revista española de la transparencia*, 12 (2021): 15-24.
- . «La protección al whistleblower: retos para la implementación en España». *Barataria: revista castellano-manchega de ciencias sociales*, 31 (2021): 20-39.
- Vinten, Gerald. «Corporate communications through whistleblowing». *Corporate Communications: An International Journal*, 1, 1 (1996): 30-35.
- Walsh, Charles J., i Alissa Pyrich. «Corporate compliance programs as a defense to criminal liability: Can a corporation save its soul». *Rutgers Law Review*, 47 (1994): 605-691.
- Weber, James, i David M. Wasieleski. «Corporate Ethics and Compliance Programs: A Report, Analysis and Critique». *Journal of Business Ethics*, 112 (2013): 609-626.
- Weinstein, Deena. *Bureaucratic opposition*. Pergamon Press, 1979.
- Zakaria, Maheran. «Antecedent Factors of Whistleblowing in Organization». *Procedia Economics and Finance*, 28 (2015): 230-234.
- Zapf, Dieter, i Claudia Gross. «Conflict escalation and coping with workplace bullying: A replication and extension». *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 10, 4 (2001): 497-522.
- Zhang, Jian, et al. «Under Which Conditions are Whistleblowing “Best Practices” Best?». *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 32, 3 (2013): 171-181.
- Zimmermann, Paul. «Staging Debates in Whistleblowing Research: A Problematic Literature Review». *Journal of Business Ethics* (2025): 1-14 [en premsa]. <https://doi.org/10.1007/s10551-025-05990-2>.
- Zipparo, Lisa. «Encouraging Public Sector Employees to Report Workplace Corruption». *Australian Journal of Public Administration*, 58 (1999): 83-93.

# Índex general

<b>Prefaci</b>	9
<b>Introducció: <i>whistleblowing</i>, represàlies i protecció</b>	13
<b>I. L'informant i la comunicació de l'incompliment normatiu</b>	25
1. <i>Whistleblowing</i> i <i>whistleblower</i>	25
2. La denúncia o alerta	31
2.1. Especial referència a la denúncia anònima	35
2.2. L'obligació de denunciar	44
3. La protecció de la persona informant o alertadora	48
3.1. Els requisits per a la protecció: l'existència de represàlies i la resta de condicions de protecció	49
3.2. Abast material de la protecció: el contingut de la protecció i els mitjans de protecció	51
3.3. Abast temporal de la protecció	53
<b>II. Els canals per a la comunicació segura de l'incompliment normatiu</b>	57
1. Els canals o vies per denunciar en la Directiva 2019/1937 i la Llei 2/2023	57
2. Els canals d'informació: concepte, tipus i preferència	60
3. Els fets comunicables i la forma de comunicació d'informació a través dels canals. El tractament de dades personals	65
4. Els drets de l'informant i de la persona denunciada (afectada)	69
5. Els sistemes interns d'informació	74
5.1. L'obligació d'establir un sistema intern	74
5.2. Els subjectes que poden emprar el sistema intern i l'objecte de la comunicació	78
5.3. Elements del sistema intern	80
6. Els canals externs	87
6.1. El procediment de comprovació dels fets dels quals s'ha informat a través del canal extern	89
7. Les autoritats de protecció de l'informant	91
7.1. El sistema d'autoritats que fixa la Llei 2/2023: l'autoritat estatal i les autoritats autonòmiques. Distribució de competències	92
7.2. L'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant: regulació, naturalesa i organització	98
7.3. Les funcions de l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant	104

7.4. Especial consideració a l'exercici de funcions equivalents a les previstes per a les autoritats autonòmiques reconegudes amb anterioritat a la Llei 2/2023 a les agències anticorrupció	111
7.5. El futur de les autoritats de protecció, en perspectiva europea	122
<b>III. Elements per desplegar models efectius de compliment normatiu i protecció de persones alertadores derivats de la Directiva 2019/1937 i la Llei 2/2023</b>	125
1. La finalitat del règim de protecció	128
2. El reconeixement del dret a treballar en un entorn lliure d'incompliments normatius	140
3. La preferència del sistema intern per alertar: error o encert de la directiva?	148
4. El cicle de la protecció efectiva d'alertadors	156
5. Del sistema intern d'informació al sistema de compliment normatiu: un pas necessari per definir i orientar les responsabilitats i funcions	162
6. Les necessitats de formació	187
7. El tractament dels drets de l'alertador anònim	193
8. Les polítiques o estratègies: una obligació dels sistemes interns en un context de promoció de la integritat	195
9. De la imprecisió a la cobertura normativa pels procediments i els actes associats a les alertes en les organitzacions públiques	199
10. La necessitat de concretar la possibilitat d'aplicació cautelar de les mesures de protecció	204
11. Explicitar l'exigibilitat judicial de l'estatut de persona alertadora i de la imposició de mesures de protecció	212
12. La necessària reducció del descontrol de l'actuació dels agents clau en el cicle de la protecció	218
13. L'abús del sistema de protecció	224
14. Problemàtiques específiques de les organitzacions petites	230
<b>Conclusions</b>	241
<b>Bibliografia</b>	249

La Llei 2/2023, que va transposar a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva (UE) 2019/1937, sobre la protecció de les persones alertadores, ha generat nombrosos dubtes interpretatius i dificultats organitzatives que en compliquen l'aplicació efectiva. Entre altres qüestions, no és clar quin ha de ser el paper de les persones responsables dels sistemes interns d'alertes, ni com s'ha d'articular ni quina finalitat ha de tenir el procediment que s'inicia arran d'una alerta. Tampoc no s'hi especifica de manera precisa com s'ha de verificar si un sistema intern compleix plenament les exigències legals, ni fins a quin punt, en la gestió d'alertes i, sobretot, en la protecció de les persones alertadores, hi ha d'haver cooperació, corresponsabilitat i suport entre els sistemes interns i l'autoritat encarregada del canal extern.

Aquest llibre parteix de l'anàlisi detallada del règim de canals d'alertes segures i de protecció de les persones alertadores que estableix la Llei 2/2023, tot identificant-ne els principals punts problemàtics. A partir d'aquesta diagnosi, amb el suport de la principal literatura acadèmica i l'estudi de models reguladors comparats a Europa, l'obra proposa una formulació original per al desplegament i l'aplicació efectiva del marc normatiu de protecció, amb solucions concretes dels obstacles detectats.

Per donar ple compliment a la finalitat de la norma, l'autor concep el sistema intern d'alertes com un autèntic instrument de compliment normatiu, orientat a la prevenció, la detecció ràpida i la correcció efectiva d'infraccions, basant-se en els elements propis dels sistemes de gestió de riscos.

Així mateix, l'obra identifica aquells punts de la Llei 2/2023 que poden generar espais de desprotecció de les persones alertadores i proposa vies de correcció que poden ser assumides tant pels legisladors autonòmics com per les mateixes organitzacions, en l'exercici de les seves facultats d'autoorganització. L'objectiu final és garantir que el desplegament i l'aplicació de la norma s'alineïn amb la seva finalitat, que és fomentar el compliment normatiu i assegurar una alerta veritablement segura.