

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 [BOE-A-2023-4513]

Esta ley ha de enmarcarse en lo que puede denominarse Derecho administrativo anticorrupción (GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. 2022: «El estatuto del denunciante de la corrupción administrativa». En *Las políticas de buen gobierno en Andalucía*, 341) cuya existencia queda justificada en la medida en la que la corrupción encuentra su epicentro en las Administraciones públicas. Antes que esta ley, conformaron esa ramificación del derecho administrativo las normas de transparencia, de buen gobierno, de participación ciudadana, del estatuto del alto cargo o los códigos éticos y de conducta. No obstante, la primera de las particularidades que presenta la ley analizada es que extiende sus efectos hasta las empresas privadas, como se tendrá ocasión de apreciar en este trabajo.

La protección al informante es uno de los indicadores de la existencia de un «sistema de integridad institucional» en una Administración (HEREDERO ORTIZ DE LA TABLA, L. 2022: «La construcción de un sistema de integridad institucional en la Administración de Castilla y León (2007-2021)». *GAPP*, marzo de 2022, 28: 32 y 33. <https://doi.org/10.24965/gapp.i28.10971>). Otro de los elementos integrantes de este «sistema» de integridad es la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, regulada dos meses antes que la protección al informante por la Ley 27/2022, de 20 de diciembre. En todo caso, es reiterada la denuncia de JIMÉNEZ ASENSIO en relación con la implementación a impulsos de medidas antifraude de las leyes y de las exigencias de la UE, en vez de articular un Sistema de Integridad Institucional holístico (Jiménez Asensio, R. (2023). *Instituciones rotas: clientelismo y corporativismo en la España de 2023. La mirada institucional*. <https://rafaeljimenezasensio.com/>).

La Ley 2/2023 se dicta en el contexto de la gestión de los Fondos Next Generation EU, y su origen debe situarse en la exigencia de armonización establecida por la Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, a la que se han adelantado algunas comunidades autónomas (Cataluña, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Aragón y Comunidad Foral de Navarra).

La Ley 2/2023, de 20 de febrero, de carácter básico (D. F. octava), nace con la finalidad de otorgar una protección adecuada frente a las represalias que puedan sufrir los informantes, tanto del sector público como del privado, y entre los cuales se incluye a empleados públicos, trabajadores por cuenta ajena, autónomos, accionistas y becarios, entre otros (art. 3). Como es lógico, en el artículo 35.2 se excluye del ámbito personal de protección a las personas que revelen informaciones sobre conflictos

interpersonales o que afecten únicamente al informante, o las que constituyan «meros rumores».

El contenido de la información proporcionada que da lugar a la protección ha de versar sobre infracciones comunitarias y sobre infracciones nacionales penales o administrativas graves o muy graves. Quedan fuera del ámbito material las informaciones relativas a información clasificada y las obligaciones derivadas de la protección del secreto profesional de los profesionales de la medicina y de la abogacía, del deber de confidencialidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ámbito de sus actuaciones, así como del secreto de las deliberaciones judiciales (art. 2).

La esencia de la Ley 2/2023 se encuentra en tres cuestiones claves: el sistema interno de información (Título II); la protección del informante (Título VII), y la Autoridad Independiente de Protección del Informante, AAI (Título VIII).

Por lo que se refiere al *sistema interno de información*, constituye el cauce preferente para informar sobre las infracciones previstas, siempre que se pueda tratar de manera efectiva la infracción y si el denunciante considera que no hay riesgo de represalia (art. 4). Este sistema interno de información se sistematiza a través de cinco elementos:

- Entidades obligadas a ponerlo en marcha: en el sector público todas las entidades que integran el sector público y que aparecen enumeradas en el art. 13. En el sector privado (art. 10) las personas físicas o jurídicas que tengan cincuenta o más trabajadores; las personas jurídicas que entren en el ámbito de aplicación de los actos de la UE en materia de servicios, productos y mercados financieros, prevención del blanqueo de capitales o de la financiación del terrorismo, seguridad del transporte y protección del medio ambiente; y partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y fundaciones creadas por unos y otros, siempre que reciban o gestionen fondos públicos. La ley prevé en sus arts. 12 y 14 la posibilidad de compartir el Sistema Interno de Información en algunos supuestos, tanto del sector público (municipios de menos de 10.000 habitantes) como del privado (personas jurídicas en el sector privado que tengan entre cincuenta y doscientos cuarenta y nueve trabajadores). También se prevé la gestión del Sistema interno de información por tercero externo (arts. 6 y 15).
- Plazo para su puesta en marcha (D. T. 2.^a): en el plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la ley en el caso de las entidades jurídicas del sector privado con doscientos cuarenta y nueve trabajadores o menos y en el de los municipios de menos de diez mil habitantes, el plazo se extenderá hasta el 1 de diciembre de 2023.
- Canal interno de información (art. 7). Este canal, que permite las comunicaciones anónimas, debe estar habilitado para realizar comunicaciones escritas, verbales (con grabación o transcripción exacta) o de las dos formas. A solicitud del informante, también podrá presentarse mediante una reunión presencial dentro del plazo máximo de siete días.

- Responsable del Sistema interno de información (art. 8). El órgano de administración o gobierno de cada entidad será el competente para la designación y la destitución del responsable de la gestión de dicho sistema. Deberá desarrollar sus funciones de forma independiente y autónoma respecto del resto de los órganos de la entidad u organismo. y no podrá recibir instrucciones de ningún tipo. En el caso del sector privado, el responsable del sistema será un directivo de la entidad, que ejercerá su cargo con independencia del órgano de administración o de gobierno de esta. Si existiera una persona responsable de la función de cumplimiento normativo o de políticas de integridad, podrá ser esta la persona designada como responsable del sistema.
- Procedimiento de gestión de informaciones (art. 9), regulado con los contenidos y principios típicos en un procedimiento de esta naturaleza.

Por lo que se refiere a la *protección del informante*, las personas que comuniquen o revelen infracciones previstas en el artículo 2 tendrán derecho a protección siempre que tengan motivos razonables para pensar que la información referida es veraz, que la citada información entra dentro del ámbito de aplicación de esta ley y que la comunicación o revelación se haya realizado conforme a los requerimientos previstos en la ley (art. 35).

Se prohíben expresamente los actos constitutivos de represalia (definida en el art. 36.1), incluidas las amenazas y las tentativas de aquella contra las personas que presenten una comunicación. En su lista exhaustiva de modalidades de represalias, el art. 36.3 incorpora, entre otras, la suspensión del contrato de trabajo; despido o extinción de la relación laboral; los daños, incluidos los de carácter reputacional, o la denegación de formación.

La ley desarrolla un sistema de protección mediante tres conjuntos de medidas: medidas de apoyo (art. 37), medidas de protección frente a represalias (art. 38) y medidas para la protección de las personas afectadas (art. 39).

Además, se prevé en el art. 40 el caso de la exención y atenuación de la sanción cuando una persona que hubiera participado en la comisión de la infracción objeto de la información sea la que informe de su existencia, siempre que la misma hubiera sido presentada con anterioridad a que hubiera sido notificada la incoación del procedimiento de investigación o sancionador, y se acredite el cese de la infracción, la cooperación, que la información facilitada es veraz y relevante y la reparación del daño.

La tercera de las cuestiones que de manera más novedosa aporta la Ley 2/2023 es la *creación de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, AAI*, para el ámbito de la AGE, cuyo estatuto se ha de aprobar en el plazo de un año (D. F. 11.^a).

La ley autoriza en el art. 42 la creación esta autoridad administrativa independiente, como ente de derecho público de ámbito estatal, de las previstas en la LRJSP, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actuará en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines con plena autonomía e

independencia orgánica y funcional respecto del Gobierno, de las entidades integrantes del sector público y de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones.

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

A la AAI se le atribuyen, en el art. 43, funciones de gestión del canal externo de comunicaciones regulado en el Título III, de adopción de medidas de protección al informante o de tramitación de los procedimientos sancionadores e imposición de sanciones por las infracciones previstas, entre otras.

La AAI contará con la Presidencia, con rango de subsecretario, y nombrado por real decreto a propuesta del titular del Ministerio de Justicia, por un período de cinco años no renovable (art. 53), y con una Comisión Consultiva de Protección del Informante (art. 54) cuyas decisiones no tendrán en ningún caso carácter vinculante.

La AAI puede actuar como canal externo de informaciones y como una autoridad independiente de protección de informantes para aquellas comunidades autónomas que así lo decidan y previa suscripción del correspondiente convenio. Lo mismo para las ciudades con Estatuto de Autonomía.

Luis HEREDERO ORTIZ DE LA TABLA
Funcionario del Cuerpo Superior de la Administración de Castilla y León
Doctor en derecho USAL
lheredero@usal.es