



LAS MEDIDAS DE APOYO EN LA LEY ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DEL INFORMANTE (WHISTLEBLOWER): ¿TRUCO O TRATO?

José María Pérez Monguió¹

Catedrático de Derecho administrativo
Universidad de Cádiz
(España)

¿Y cuántas veces puede un hombre volver la cabeza
y fingir que simplemente no ve?
In the wind. Bob Dylan

Resumen:

El presente trabajo analiza las medidas de apoyo y protección previstas en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, en comparación con la Directiva (UE) 2019/1937. Se examinan los instrumentos de apoyo jurídico, psicológico y financiero disponibles para los informantes, así como los límites de su responsabilidad y la eficacia de las garantías frente a las represalias. El estudio pone de relieve las deficiencias técnicas y sustantivas de la norma española, que transpone la Directiva con un carácter restrictivo y un alto grado de discrecionalidad administrativa, especialmente

¹ josemaria.monguiou@uca.es

Recibido: 20/10/2025

Aceptado: 25/11/2025

Publicado en línea: 19/12/2025





en las medidas calificadas de “excepcionales”. Se cuestiona, asimismo, la exclusión de determinados informantes del ámbito subjetivo de protección y la insuficiencia de los mecanismos de asistencia jurídica gratuita. Finalmente, se propone una lectura integradora que refuerce la tutela del informante como garante del interés público y de la integridad institucional, subrayando la necesidad de eliminar obstáculos normativos y garantizar un sistema de apoyo real, eficaz y accesible.

Palabras clave:

Informante, Ley 2/2023, medidas de apoyo, protección frente a represalias, asistencia jurídica, Directiva 2019/1937.

Abstract:

This paper analyzes the support and protection measures established by Spanish Law 2/2023 of 20 February, regulating the protection of persons who report regulatory infringements and acts of corruption, in comparison with Directive (EU) 2019/1937. It examines the legal, psychological, and financial assistance instruments available to whistleblowers, as well as the limits of their liability and the effectiveness of safeguards against retaliation. The study highlights the technical and substantive shortcomings of the Spanish legislation, which transposes the Directive with a restrictive approach and a high degree of administrative discretion, particularly concerning measures defined as “exceptional.” It also questions the exclusion of certain whistleblowers from the scope of protection and the inadequacy of the mechanisms for legal aid. Finally, the paper calls for an integrative interpretation that strengthens the protection of whistleblowers as guarantors of the public interest and institutional integrity, emphasizing the need to remove normative obstacles and ensure a genuine, effective, and accessible support system.

Key words:

Whistleblower, Law 2/2023, support measures, protection against retaliation, legal assistance, Directive (EU) 2019/1937.



Sumario del Trabajo

I. INTRODUCCIÓN Y SISTEMÁTICA

II. MEDIDAS DE APOYO

III. SUJETOS QUE PUEDEN OPTAR A LAS MEDIDAS DE APOYO

IV. AUTORIDADES COMPETENTES PARA LA PRESTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE APOYO

V. PLAZO DE EXTENSIÓN DE LAS MEDIDAS DE APOYO

VI. MODALIDADES DE MEDIDAS DE APOYO

1. Información y asesoramiento

2. Asistencia efectiva por parte de las autoridades competentes: especial referencia a la certificación de que pueden acogerse a la protección

3. Asistencia jurídica

4. Apoyo financiero y psicológico

VII. MEDIDAS DE PROTECCIÓN FRENTE A REPRESALIAS: LOS LÍMITES A LA RESPONSABILIDAD DEL INFORMANTE

1. Supuestos de exclusión de la responsabilidad

2. Responsabilidad por actos u omisiones comunicados o revelados

3. Presunción e inversión de la carga de la prueba

VIII. REFLEXIÓN FINAL

BIBLIOGRAFÍA



I. INTRODUCCIÓN Y SISTEMÁTICA

Hace unos años, concretamente en 2017, en unas jornadas cuyo tema era La lucha por la ética y contra la corrupción, coordinadas por el prof. Federico Castillo Blanco, me solicitaron que disertara sobre algún instrumento legal para combatirla. En aquellos años seguía con interés la figura del *whistleblower*. En España, ya había habido una iniciativa impulsada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, la Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes en 2016, además de algunas experiencias autonómicas aisladas, como la creación de la Oficina Antifraude en Cataluña en 2008².

Esta figura había cruzado el mar, traspasando las fronteras del Derecho anglosajón. Se trataba de un «principio activo» que, sin ser el bálsamo de Fierabrás, ofrecía a la vieja Europa un nuevo medio contra la corrupción, esa, «maliciosa plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de efectos corrosivos en los distintos ambientes sociales. Amenaza la democracia, el estado de derecho, supone distorsiones de la competencia, erosiona la calidad de vida de las personas y ayuda al desarrollo de la criminalidad...» (KOFI ANNAN).

De este modo, dado que no existe un único ni exclusivo medio para erradicar prácticas que dañan la democracia, minan la confianza en las instituciones y merman los recursos de administraciones, empresas y organizaciones de la más diversa naturaleza, toda ayuda es bienvenida. El whistleblowing aporta una perspectiva nueva como coadyuvante de las medidas preventivas —transparencia, gestión del conflicto de intereses, participación ciudadana— y represivas —régimen sancionadores y tipificación penal— ya existentes. Así, cuando existen o pudieran existir hechos constitutivos de corrupción, irregularidades o malas prácticas, facilita que estas conductas afloren y, en consecuencia, puedan depurarse responsabilidades, restablecerse la legalidad, fortalecerse la confianza en las instituciones y preservarse la democracia. Ya BOBBIO, en *La democrazia invisibile*, advertía: «Il potere è opaco. Ma l'opacità del potere è la negazione della democrazia»³.

Una medida con una génesis y funcionamiento muy distinto de la denuncia prevista en las leyes de procedimiento en España —tan estudiada por GOSÁLVEZ PEQUEÑO (2019), por la cual, «el empleado que, desde dentro de su propia entidad de pertenencia (pública o privada), señala conductas ilícitas, no en su propio interés individual, sino en el interés público, para que no se perjudique un bien colectivo...». De esta manera, se configura como una fórmula para «superar la lógica del silencio, típica de los ámbitos laborales, silencio que deriva de relaciones de compañerismo, de amistad, de dependencia y que hace que, por mantener la paz, las personas miren hacia otro lado» (CANTONE, 2016: 1)⁴.

Sin embargo, ya en aquellos años, pese a apreciar las virtudes de la institución, tenía ciertas dudas sobre los obstáculos que encontraría su implantación en Europa y, especialmente, en España. La primera de ellas era la mayor tolerancia hacia las corruptelas y también, por qué no decirlo, hacia los fenómenos de corrupción. Una cultura, la nuestra, donde la picaresca, la capacidad para burlar las normas y obtener una

² Ley 14/2008, de 5 de noviembre, del Parlamento de Cataluña.

³ Ya BOBBIO, en su obra *La democrazia invisibile*, manifestaba que «Il potere è opaco. Ma la opacità del potere è la negazione della democrazia».

⁴ Presidente de la Autoridad Nacional Anticorrupción italiana 2014-2019.

ventaja o evitar un perjuicio no siempre han tenido una valoración negativa y en la que, con todos los matices que queramos realizar, el patrimonio público o de las empresas ha tenido una consideración de *res nullius*.

La segunda se sustentaba en una connotación sociocultural en la que el *whistleblower* es considerado un chivato y, por tanto como se observó en una consulta pública realizada por la Comisión Europea en 2017, existía un miedo a la mala reputación que pudiera derivarse del acto por parte de los denunciante. Una realidad que partía de la inexistencia no solo de un término sino de un concepto que pudiera recoger la idiosincrasia de este nuevo instrumento tal y como claramente expuso MASSARI 2018. Así, manifestaba que el *whistleblower* no tiene un fiel equivalente en la lengua italiana, pero tampoco en la lengua castellana, y que cuenta solo con palabras muy genéricas como señalante, denunciante o alertador que tienen un carácter privilegiado, o bien las intrínsecamente negativas como son las de espía, delator, topo o en España, chivato. Incluso en Italia se encuentran otras expresiones, como *sentinella civica* o *vedetta civica*. Una dificultad que hunde sus raíces en la complejidad de otorgar una connotación positiva a la actividad de denuncia, evitando que el empleado público, aun siendo extraño a la actividad ilícita de otros sujetos, sea un sujeto que mira hacia otro lado. Por eso es necesario transformar un acto de deber en un acto de coraje y, por tanto, el denunciante que cumple con su deber se convierte en un «valeroso guerrero» contra la corrupción en un contexto complejo donde impera el silencio (GARGANO 2017:5).

Y, por último, y a mi juicio ha sido muy relevante, la falta de adecuación de nuestro sustrato jurídico, de preparación de la matriz que debía recibir el injerto, ajeno a nuestra cultura jurídica. Por este motivo, mantuve que no resultaba suficiente incorporar a un determinado ordenamiento jurídico un instrumento, una técnica procedente de otra realidad jurídica como es la anglosajona, sin una preparación previa pues el riesgo de rechazo era muy elevado. Las probabilidades de éxito aumentarían, al margen de con el estudio y la reflexión sobre la viabilidad y la coherencia del instrumento en nuestro sistema como primera medida, con la modificación del ordenamiento para eliminar los obstáculos que pudieran dificultar su implantación, así como con la previsión y articulación de medidas educativas, de difusión y de fomento.

Y, como acertadamente escribió GARGANO, en la realidad anglosajona, la cultura de la denuncia para exponer fenómenos corruptivos precedió la creación misma del *whistleblowing*⁵. Sin embargo, en las experiencias jurídicas italiana y española, parece haber ocurrido lo contrario. Peor aún: se intenta crear una cultura de prevención a través del *whistleblower*. Esta circunstancia plantea un desafío adicional: no se trata solo de implementar una herramienta jurídica, sino también de cambiar mentalidades y superar prejuicios culturales arraigados para que esta figura pueda cumplir su función de manera efectiva.

Todo ello, sin dejar atrás que, en los primeros momentos, a principios de la década pasada, no resultaba aceptable que se pretendiera —como hicieron algunas normas

⁵ Así escribe: «ciò è la cultura della denuncia per fare emergere fenomeni corrutivi, nella realtà anglosassone ha preceduto la creazione stessa del whistleblowing, mentre nell'esperienza giuridica sia italiana che spagnola, sembra che sia accaduto esattamente l'inverso o che, peggio, si voglia creare la cultura della prevenzione attraverso il whistleblower» (Gargano 2016:5).

autonómicas— impulsar la denuncia, pero sin articular unos medios efectivos para proteger a aquellos que lo hacían.

Con estos mimbres, en España — sin duda impulsada desde Europa, aunque la Directiva tardaría en llegar— comenzó a prestarse atención a la figura del denunciante, alertador o informante. Todo ello en un momento muy concreto, en el que se empezaba a diseñar una nueva arquitectura jurídica que respondiera, por una parte, a la emergente realidad de la Administración y, por otra, al rol activo que reclamaba la ciudadanía, proceso que se vio acelerado por la crisis económica. Una realidad emergente que orbita sobre los principios de buen gobierno y buena administración, obligando a un cambio de perspectiva.

Así, el Estatuto de las personas informantes no hace más que atender, aunque sea en parte, a una menor tolerancia hacia la corrupción y corruptelas en el seno del sector público o privado, pero también al deseo de colaborar en la lucha contra esas prácticas. De hecho, la denuncia no es más que una forma de participación ciudadana, y así lo ha resaltado, entre otros, CERRILLO I MARTÍNEZ (2018) cuando manifiesta que «la ciudadanía está llamada a tener un papel relevante en la prevención de las malas prácticas en la Administración Pública».

En este contexto surgieron distintas disposiciones —claramente inspiradas en muchos casos desde Europa—, como la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, o las leyes de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de procedimiento administrativo común de 2015. Sin embargo, la proposición de ley del G.P. Ciudadanos sobre denunciante no logró prosperar por la disolución de la XII Legislatura, incorporándose, desde entonces, a las agendas de los distintos partidos políticos la aprobación de una ley sobre la materia y formando parte de los distintos acuerdos de gobierno de las legislaturas (TARDÍO PATO 202:2021-42).

La iniciativa en esta materia, ante la inactividad del Estado, fue de algunas Comunidades Autónomas, dando lugar a una normativa dispar, con diferencias significativas y donde las garantías de los denunciantes eran insuficientes en demasiados casos.

Una inactividad por parte del Estado que, por otra parte, era común en la UE, pues en el año 2018 exclusivamente nueve países disponían de una ley específica de protección de los denunciantes, y solo dos de ellas (Hungria y Reino Unido) tenían una antigüedad superior a tres años. Muchas fueron las críticas al Ejecutivo nacional por la falta de compromiso ante casos muy mediáticos en los que denunciantes habían sufrido importantes represalias —casos Gürtel, Acuamed, Ivercaria, etc.—, que dieron lugar a titulares muy llamativos como «Europa protege a los denunciantes de corrupción mientras España los machaca» (*Diario 16*, 2018); «El Estado saca un cero en la protección de los delatores de fraude y corrupción» (*Vox populi*, 2018); «El precio de denunciar la corrupción en España: acoso, depresión, despido y ruina» (*El Confidencial*, 2018); «Más de 20 denunciantes de corrupción se concentran a las puertas del Congreso para pedir protección» (*El Economista*, 2018) o, entre otros muchos, «Esto es lo que puede pasarte si denuncias a corruptos y ellos se enteran» (*Diario.es*, 2018).

Tras una tramitación compleja y prolongada en el tiempo, se aprueba la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2019, relativa



a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. Una disposición que parecía que sería el acicate que llevaría al Gobierno a presentar un proyecto de ley a las Cortes, en la medida en que debía transponer la norma europea antes del 17 de diciembre de 2021.

Plazo que, como es conocido, fue incumplido notablemente, y conllevó a que, como gráficamente tituló *El País*, «Bruselas lleva a España ante el Tribunal de Justicia Europeo por no implementar a tiempo la ley que protege a denunciantes de corrupción» (2023).

De esta manera, hasta septiembre de 2022 no tendría entrada en las Cortes Generales el proyecto que daría lugar a la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. Una Ley que llegó, por tanto, con una demora de dos años y que, pese a sus virtudes, esencialmente la de haber traspuesto la directiva, los espacios oscuros y las impresiones abundan a lo largo de su articulado. Una Ley que responde a una transposición deficiente, en muchos casos más restrictiva que la propia norma europea, con un complejo ámbito material [FERNÁNDEZ RAMOS, 2023.b)], con indefiniciones del procedimiento de gestión de información en los sistemas internos [SIERRA RODRÍGUEZ 2023.b)], un sistema de protección restrictivo y unas medidas de apoyo que, algunas de ellas, dependen de una gran discrecionalidad, y otras son inoperativas, dejando al informante en una situación donde no se sabe si el sistema ha establecido una red destinada a protegerlo que, sin embargo, en la práctica puede convertirse en una estructura inoperante o incluso perjudicial [PÉREZ MONGUIÓ, 2023a)].

Pero esta demora en la aprobación de la ley española no ha sido el punto y final de la falta de diligencia del Gobierno en un tema tan importante y donde hay tantas personas implicadas y tantos intereses y valores en juego, como son la democracia, la garantía de la protección de los que informen de los hechos que puedan incluirse en el ámbito material de la disposición, y la posterior persecución de los actos ilícitos, con la restitución de la legalidad perdida. Y así, a título de ejemplo, la aprobación del Estatuto de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, que debía haber sido aprobado en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley (Disp. final undécima Ley 2/2023), pieza imprescindible para el funcionamiento integral del sistema articulado (JIMÉNEZ FRANCO: 2023), no ha sido aprobado hasta 19 meses después, a través de un procedimiento de urgencia que ha supuesto, entre otros aspectos, que se haya prescindido del trámite de consulta previa⁶.

Una circunstancia que contrasta con la disposición transitoria segunda de la Ley 2/2023, que obliga a las Administraciones, organismos, empresas y demás entidades obligadas a contar con un Sistema Interno de Información. Un sistema que debía ser implantado en el plazo máximo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la Ley, con la excepción de las entidades jurídicas del sector privado con doscientos cuarenta y nueve trabajadores o menos, así como de los municipios de menos de diez mil habitantes, que tenían hasta el 1 de diciembre de 2023.

Al margen de estas cuestiones, lo que debería ocupar un papel central en la norma es la protección del informante. Sin embargo, como expondré, pese a haberse diseñado

⁶ Véase Real Decreto 1101/2024, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I.

un marco destinado a ese fin, la efectividad de las medidas e instrumentos previstos está lejos de alcanzar los objetivos propuestos. Así, la Ley 2/2023, bajo la rúbrica «Medidas de protección», establece el régimen correspondiente, que en gran medida constituye una reproducción —en algunos casos deficiente— de la propia Directiva.

Ley 2/2023 (Título VII. Medidas de Protección)	Directiva	
Artículos	Artículos	Considerandos
Art. 35. <i>Condiciones de protección.</i>	Art. 6. <i>Condiciones de protección.</i>	22, 32, 34, 43
Art. 36. <i>Prohibición de represalias.</i>	Art. 5.11 y 19. <i>Prohibición de represalias.</i>	41, 44, 87, 88
Art. 37. <i>Medidas de apoyo.</i>	Art. 20. <i>Medidas de apoyo.</i>	89, 94, 99
Art. 38. <i>Medidas de protección frente a represalias.</i>	Art. 21 <i>Medidas de protección frente a represalias.</i>	28, 45, 46, 87, 88, 91, 92, 93, 100
Art. 41. <i>Autoridades competentes.</i>	Art. 20.3	89
Ley 2/2023 (artículos que contienen derechos del informante)	Directiva	
Art. 21. <i>Derechos y garantías del informante ante la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I.</i>	Art. 6.2 ⁷ Art. 9.2 Art. 11.2.e)	X
Artículo 33. <i>Preservación de la identidad del informante y de las personas afectadas.</i>	Art. 16.1 <i>Deber de confidencialidad.</i> Art. 22.2 <i>Medidas de protección de las personas afectadas.</i> ⁸	

En este artículo no expondré el conjunto de medidas de protección —como el anonimato, la prohibición de represalias o las condiciones para el acceso a la protección— que, como señalé en un trabajo anterior, se asemejan a una red destinada a evitar que caiga el informante, pero que en muchas ocasiones acaba convirtiéndose en una telaraña en la que este queda atrapado (PÉREZ MONGUIÓ, 2019). Me centraré, en cambio, en un aspecto muy concreto: las medidas de apoyo y los instrumentos de protección frente a las

⁷ Véanse, entre otros considerandos de la Directiva, los siguientes: 34 y 53.

⁸ Véanse, entre otros considerandos de la Directiva, los siguientes: 76, 84, 85, 100 y 101.

represalias de los que disponen los informantes para afrontar las consecuencias —tanto personales como patrimoniales— que pueden derivarse del acto de denuncia.

Así, la primera parte del estudio aborda los aspectos formales de las medidas de apoyo: los sujetos que pueden solicitarlas, las autoridades competentes para su reconocimiento, la duración de las medidas y las modalidades previstas. En la segunda parte se analizan los límites de la responsabilidad del informante, en particular los supuestos de exclusión, la responsabilidad por los actos comunicados o revelados y, finalmente, las garantías relativas a la presunción de veracidad y a la inversión de la carga de la prueba⁹.

II. MEDIDAS DE APOYO

Las personas informantes desde la presentación de la comunicación o revelación, incluso antes, pueden necesitar una serie de medidas que impidan que el mismo tenga que soportar una situación que de no haber actuado no hubiera tenido que afrontar. Unas medidas que faciliten su actuación y posición y que van desde la necesidad de asesoramiento e información o asistencia letrada hasta el apoyo psicológico por la situación que ha sufrido, sufre o sufrirá.

La Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre las medidas legítimas para la protección de los denunciantes de irregularidades que, en aras del interés público, consciente de esta necesidad, en el apartado *Acompañamiento de los denunciantes de irregularidades*, «subraya que, más allá de los riesgos profesionales, los denunciantes de irregularidades, así como las personas que les ayudan, se enfrentan a riesgos personales, psicológicos, sociales y económicos; considera que, cuando proceda, debe preverse un apoyo psicológico y una asistencia jurídica especializada gratuita para los denunciantes de irregularidades que lo soliciten y no cuenten con recursos suficientes, así como una ayuda social y económica en los supuestos de necesidad debidamente justificada y con carácter cautelar en el supuesto de que exista un procedimiento civil, de conformidad con las normas y usos nacionales; añade que ha de preverse una indemnización independientemente de la naturaleza del daño sufrido por el denunciante a resultas de su denuncia» —54—.

En este ámbito, la Ley 2/2023, inmediatamente después del precepto dedicado a la prohibición de las represalias, incorpora el artículo 37, bajo la rúbrica Medidas de apoyo, que en gran medida reproduce el artículo 20 de la Directiva 2019/1937. Se trata de un precepto que, como se apreciará en las páginas siguientes, presenta algunas pequeñas diferencias y que, dado que la norma europea establece un marco mínimo, su transposición no ha supuesto grandes novedades, perdiéndose así una oportunidad para abordar una cuestión de notable relevancia.

La Ley 2/2023, siguiendo la redacción de la Directiva, evita calificar las medidas como derechos de los informantes, aunque les confiere el carácter de prestación obligatoria desde el momento en que se formula la comunicación o se realiza la revelación, siempre que se cumplan los requisitos exigidos. No obstante, su efectividad

⁹ Las cuestiones aquí abordadas proceden de un trabajo más amplio titulado: «La protección del informante como piedra angular del sistema del whistleblower», en Pérez Monguió, J. M^a y Fernández Ramos, S., (Coords.), *El nuevo sistema de protección del informante*, Bosch, págs. 231-310.

puede demorarse hasta la fase de admisión, ya que la norma dispone que los informantes accederán a las medidas de apoyo a través de los procedimientos previstos en ella. Este enfoque contrasta con el de algunas disposiciones autonómicas, como el artículo 43 de la Resolución de 27 de junio de 2019, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, por la que se aprueba su Reglamento de funcionamiento y régimen interior, dictada en desarrollo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat.

Se trata de medidas de carácter reglado, que pueden ser acumulativas y solicitarse por el propio informante o ser directamente ofrecidas por los órganos competentes, según el caso. Todo ello, sin perjuicio de las relativas al apoyo financiero y a la asistencia psicológica, que —como veremos— dependen de la decisión de la Autoridad Independiente de Protección del Informante (A.A.I.) y revisten un carácter excepcional.

III. SUJETOS QUE PUEDEN OPTAR A LAS MEDIDAS DE APOYO

En este sentido, la Directiva, en su artículo 20.1, encomienda expresamente a los Estados miembros velar por que las personas a las que se refiere el artículo 4 tengan acceso, según corresponda, a medidas de apoyo. Sin embargo, la Ley 2/2023 ha optado por una redacción distinta que podría implicar determinadas consecuencias, ya que, en lugar de referirse a las personas del artículo 3, se centra en aquellas que comuniquen o revelen infracciones previstas en el artículo 2. Por tanto, parece hacer pivotar el sistema sobre el ámbito material y no sobre el subjetivo o personal. Esta cuestión no es menor, pues podría tener relevancia práctica y provocar dos consecuencias significativas.

La primera consistiría en que, al optar por esta formulación, parecería que, si una persona comunicase un asunto que no pudiera encuadrarse en el ámbito material, no podría beneficiarse de las medidas de apoyo. Sin embargo, ello no tiene por qué ser necesariamente así, puesto que, al menos en lo que respecta al ámbito material de la Directiva —que no coincide exactamente con el de la Ley 2/2023—, el informante que «tenga motivos razonables para creer que la información comunicada entra dentro de su ámbito de aplicación» debe ser protegido (considerando 32 de la Directiva 2019/1937).

La segunda consecuencia es más difícil de desentrañar, ya que podría sostenerse que las medidas de apoyo se aplican tanto a los sujetos previstos en el artículo 3 de la Ley 2/2023 como a todos aquellos que comuniquen infracciones del artículo 2, con independencia de su inclusión en el ámbito personal de la norma. Se trataría de una interpretación compleja —y hasta cierto punto discutible— que partiría de la idea de que el legislador español se habría alejado deliberadamente de la redacción de la Directiva para extender las medidas de apoyo a todos quienes comuniquen o revelen infracciones del artículo 2.

No obstante, no debe olvidarse que el ámbito personal determina expresamente que la Ley se aplica a los informantes que trabajen en el sector privado o público y que hayan obtenido información sobre infracciones en un contexto laboral o profesional, incluyendo un listado que, aunque amplio e impreciso, es cerrado. Por ello, extender la aplicación de la Ley a otros sujetos podría suponer una extralimitación. Con todo, lo cierto es que la redacción de la norma genera un espacio de duda, especialmente negativo en un ámbito tan sensible como el de la protección de los informantes. No resulta razonable que una persona, por no encontrarse subsumida en el ámbito personal de aplicación de la Ley,



quede privada de las medidas de apoyo —información, asesoramiento, asistencia jurídica o, en su caso, apoyo financiero o psicológico— y abandonada a su suerte, pese a haber cumplido «con un deber cívico».

En realidad, podría sostenerse, aunque sea de forma algo forzada, que el ámbito personal de aplicación no es excluyente, puesto que el artículo 2 —referido al ámbito material de aplicación— establece que «la presente Ley protege a las personas físicas que informen a través de alguno de los procedimientos previstos...», sin más limitaciones. Incluso el artículo 35, bajo la rúbrica “Condiciones de protección”, dispone que «las personas que comuniquen o revelen infracciones previstas en el artículo 2 tendrán derecho a protección», una protección que, sin duda, incluye las medidas de apoyo.

IV. AUTORIDADES COMPETENTES PARA LA PRESTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE APOYO

La Directiva 2019/1937, ante la problemática, en términos de eficacia, que podía conllevar la falta de definición y/o determinación de a quién correspondería prestar las medidas de apoyo, dispone en su artículo 20.3 que las mismas «... serán prestadas, según corresponda, por un centro de información o por una autoridad administrativa única e independiente claramente identificada». Y así, en el artículo 41 de la Ley 2/2023 distingue dos supuestos en virtud de un criterio territorial. El primero se corresponde con las infracciones cometidas en el ámbito del sector privado y en el sector público estatal cuya competencia recaerá sobre la A.A.I. Y, en segundo lugar, atribuye la competencia a los órganos de la CC.AA. cuando se trate de infracciones que se produzcan en el ámbito autonómico o local de la respectiva comunidad autónoma, y a las infracciones del sector privado, cuando el incumplimiento que se haya comunicado o revelado se circunscriba territorialmente al ámbito de la comunidad autónoma respectiva.

Pero las previsiones del artículo 41 de la Ley 2/2023 se restringen a la prestación y no se refieren a quién solicitará y, en su caso, quien decidirá, salvo la excepción de las medidas financieras y psicológicas que, como se expondrá, la decisión de su aprobación corresponde a la A.A.I.

Una situación que, de nuevo, deja un escenario de dudas, en gran parte un espejismo, cuando se conocen las medidas articuladas y su carácter obligatorio, en el que no hay margen de discrecionalidad, cuando se alcanza la condición de informante. De esta manera, las medidas ordinarias, que son de obligada prestación, no deberían requerir una aprobación, y debería bastar con ser informante y solicitar estas medidas.

V. PLAZO DE EXTENSIÓN DE LAS MEDIDAS DE APOYO

El plazo durante el cual permanecerán efectivas las medidas de apoyo es de dos años¹⁰, pues no cabe duda de que estas se incluyen en el marco de la protección del informante y, por tanto, como prevé el artículo 36.4 de la Ley 2/2023, aquel podrá solicitar el amparo

¹⁰ Un plazo que se aplica a todas las medidas pero, como bien dejó de manifiesto el Dictamen del Consejo de Estado 1.361/2022, de 8 de septiembre «Cabe recordar, no obstante, que la percepción de las medidas de apoyo financiero y psicológico previstas en el artículo 37, apartado 1, letra e), 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».

a la autoridad competente en el plazo de dos años, sin perjuicio de que pueda ampliarse excepcionalmente, previa audiencia de las personas u órganos que pudieran verse afectados¹¹.

Un plazo que resulta muy rígido para unas medidas de apoyo ya que la necesidad de asistencia jurídica, información y asesoramiento o incluso de apoyo financiero y psicológico pueden surgir fácilmente con posterioridad al vencimiento de aquel y, por tanto, no es admisible que se obligue al informante a acudir a la vía de la excepcionalidad —y también a adentrarse en el ámbito de la discrecionalidad por parte de las autoridades competentes— para que le sea reconocido el acceso a aquellas, sin olvidar que, en caso de no ser reconocidas, el informante carecerá de posibilidad de recurso¹².

De lo que no cabe duda es de que, una vez que se esté prestando una medida de apoyo —ya sea ordinaria o extraordinaria—, el transcurso del plazo de dos años no supondrá su interrupción ni afectará a las actuaciones o efectos que se deriven de ella. Piénsese, por ejemplo, en un proceso judicial que se prolonga en el tiempo o en una atención psicológica que requiera un tratamiento de larga duración.

Medidas de apoyo

Régimen jurídico	Art. 37 Ley 2/2023
Carácter	De mínimos, sin perjuicio de medidas de apoyo y asistencia específicas que puedan articularse por las entidades del sector público y privado (art. 41 <i>in fine</i> Ley 2/2023). Acumulativas, si fuera necesario.
Solicitud	A instancia de parte, sin perjuicio del ofrecimiento por parte de las autoridades competentes y de la información sobre los procedimientos, recursos, protección frente a las represalias y derechos que debe ser accesible.
<i>Dies a quo</i>	Desde la presentación de la comunicación, aunque puede quedar condicionada su eficacia al momento de la admisión, con excepción de los supuestos en los que el informante tuviera motivos razonables para pensar que se encontraba en el ámbito material y personal en el instante de la comunicación o revelación.
<i>Dies ad quem</i>	Dos años desde la presentación de la comunicación, pudiendo extenderse de forma excepcional (art. 36.4 Ley 2/2023).

¹¹ Unas medidas que deben extenderse incluso tras el procedimiento que hubiera dado lugar a su alerta. Pues como bien apunta, GARCÍA-MORENO «El riesgo de represalia no se agota en el momento en el que se dicta una resolución firme, sino que puede concretarse durante los meses e incluso años posteriores. La asistencia jurídica gratuita —como el resto de medidas (este texto es mío)— debe extenderse durante el mismo plazo en el que siga vigente la protección frente a las represalias», (García- Moreno, 2020:200).

¹² Pese a ello debe tenerse presente que «cualquier actuación que suponga limitación de derecho y garantías previsto en la ley» es constitutivo de una infracción grave [art. 63.2.a)]. Y no existe duda de que la denegación u obstaculización para el acceso a las medidas de apoyo supondría una limitación de derechos y garantías prevista en la Ley.

Autoridades competentes para otorgarlas	Las ordinarias: Información y asesoramiento. Asistencia efectiva. Asistencia jurídica en los supuestos contemplados.		No requieren ser otorgadas, más bien reconocerlas, pues son de obligado cumplimiento y de carácter reglado
	Extraordinaria: medidas de apoyo financiero y psicológico.		La A.A.I., pero entendemos que exclusivamente para el sector público o privado estatal.
	Las específicas.		Las entidades del sector público o privado que las hayan articulado.
Autoridades competentes para prestarlas	A.A.I.	Infracciones cometidas en el ámbito del	Sector público estatal.
	Órganos competentes de las CC.AA.		Sector privado estatal. Sector público <u>autonómico</u> y <u>local</u> del territorio de la respectiva comunidad autónoma y local. Sector privado cuando el incumplimiento comunicado se circunscribe al ámbito de la Comunidad Autónoma.
<ul style="list-style-type: none"> • Todo sin perjuicio de las medidas de apoyo y asistencia que puedan articularse por las entidades del sector público o privado. 			

VI. MODALIDADES DE MEDIDAS DE APOYO

La Directiva 1937/2019 prevé la obligación de los Estados de velar por que las personas, como ya se ha expuesto, definidas en el artículo 4 tengan acceso a medidas de apoyo, en particular (art. 20.1): información y asesoramiento, asistencia efectiva frente a las represalias y asistencia jurídica. Por tanto, deben considerarse unas medidas que no suponen un *numerus clausus* sino un contenido de mínimos obligatorio, pero nada impide u obstaculiza que se puedan adoptar otras. Una opción que ha seguido la Ley 2/2023, aunque inicialmente podría parecer tras una lectura rápida del artículo 37.1, que no deja abierta la existencia de otras medidas de apoyo, al disponer que las personas que comuniquen o revelen (...) accederán a las medidas de apoyo siguientes¹³. Sin embargo,

13 LEÓN ALAPONT es muy crítico con el sistema de medidas de apoyo, con bastante razón, cuando manifiesta que «lo más llamativo (y a la vez sorprendente) (...) es que no crea unos mecanismos específicos de auténtica reacción (protección) una vez materializadas las “represalias”. Esto es, no se concreta qué sucede cuando se despiden a un trabajador porque ha denunciado determinados hechos; ni cuando por igual motivo se remueve a un administrado de una empresa de su puesto; ni cuando se cercenan determinados derechos de los accionistas, etc. Y es que para encontrar las soluciones jurídicas a tales escenarios debemos acudir a mecanismos que nuestro ordenamiento jurídico ya dispone (...). Con ello, queremos decir que, en

al igual que la Directiva, aunque las medidas previstas son de prestación obligatoria, no existe impedimento para que puedan completarse con otras articuladas por parte de las entidades del sector público y privado como prevé el artículo 41 *in fine* de la Ley 2/2023.

Junto con las medidas que pueden considerarse ordinarias y obligatorias que incluyen la información y el asesoramiento, la asistencia efectiva por las autoridades competentes y la asistencia jurídica en los supuestos previstos, se encuentran las medidas extraordinarias, a las que la Ley 2/2023 otorga un carácter excepcional y que comprenden el apoyo financiero y el psicológico [art. 37.1.d)]. Una opción del Legislador español que responde a la posibilidad prevista por la Directiva 1937/2019 de que los Estados puedan «prestar asistencia financiera y medidas de apoyo a los denunciantes, incluido el apoyo psicológico...» (art. 20.2). Sin embargo, en vez de reconocer aquellas como ordinarias y, en consecuencia, de prestación obligatoria, les otorga el carácter excepcional, limitando su aplicación por lo que quedan enmarcadas en un amplio campo de discrecionalidad, como se expondrá seguidamente.

1. Información y asesoramiento

La primera medida prevista es la relativa al derecho a la información y al asesoramiento desde el primer momento, aunque el asesoramiento y la información deben estar accesibles para todos y articulados para aquellos que lo requieran, estableciendo una medida prevista incluso para antes de la presentación de la comunicación o de la revelación¹⁴, pues de esta manera, se pueden disipar muchas dudas por parte del futuro informante¹⁵, incluida si la comunicación entraría dentro del ámbito material o en el concepto subjetivo previsto en la Ley¹⁶.

este punto, tanto la Directiva como el Proyecto de Ley lo que hacen más bien es reforzar el mensaje: que el denunciante no está solo», (León Alapont, 2023: 304 a 305).

¹⁴ En este sentido, GARCÍA-MORENO manifiesta que «a diferencia del resto de las medidas, que empiezan a operar desde el momento en el que el ciudadano realiza la comunicación y alcanza el estatuto de *whistleblower*, el asesoramiento jurídico gratuito debe estar disponible con anterioridad a este momento, de forma que el ciudadano indeciso pueda resolver todas sus dudas acerca de los riesgos que conlleva y las medidas protectoras de las que puede beneficiarse, lo que puede suponer un incremento del número de potenciales alertadores que finalmente se decidan a colaborar con las autoridades», (García Moreno, 2020:200).

¹⁵ Así, el considerando 89 de la Directiva 2019/1937 prevé expresamente que «Los denunciantes potenciales que no estén seguros de cómo denunciar o de si van a ser protegidos pueden verse disuadidos de hacerlo. Los Estados miembros deben garantizar que se facilite información pertinente y exacta a ese respecto de manera clara y fácilmente accesible al público en general. Debe estar disponible un asesoramiento confidencial, imparcial, individual y gratuito». Véase el artículo 25 de la Ley 2/2023 que, bajo la rúbrica *Información sobre los canales interno y externo de información*, establece la obligación de proporcionar información adecuada de forma clara y fácilmente accesible sobre el uso del canal interno y sobre los principios esenciales del procedimiento de gestión. Igualmente, el artículo 24 establece la obligación de publicidad activa sobre las condiciones para poder acogerse a la protección, los procedimientos de gestión, el régimen de la confidencialidad, las vías de recurso y los procedimientos para la protección frente a las represalias y la disponibilidad de asesoramiento confidencial, entre otras cuestiones.

¹⁶ Así, por ejemplo, el artículo 47.1 de la Ley 5/2017 Aragón prevé que «Sin necesidad de previa declaración o reconocimiento, los denunciantes recibirán de inmediato, con los recursos propios de la Agencia, asesoría legal para los hechos relacionados con su denuncia y tendrán garantizada la confidencialidad de su identidad».

Una información y un asesoramiento que la Ley¹⁷, siguiendo literalmente la redacción del artículo 20.1.a) de la Directiva 2019/1937, prevé que deben ser relativos a los procedimientos y todos los recursos disponibles que, sin duda, incluyen las medidas de apoyo del artículo 37 de la Ley 2/2023, así como sobre la protección frente a las represalias y derechos de la persona afectada. De esta manera, se delimita el ámbito del asesoramiento e información, abarcando, como se observa, todos los respectivos para garantizar un conocimiento por parte del informante de cuantos derechos y recursos tiene a su disposición.

Un asesoramiento y una información para los que se imponen una serie de requisitos que se concretan en el deber que los mismos sean:

— *Completos*, sin que, por tanto, existan aspectos que puedan quedar fuera de la medida prevista.

— *Independientes*, proscribiendo una visión partidista por parte de los órganos o autoridades correspondientes en relación a cualquier aspecto que afecte al informante, debiendo recibir toda la información y asesoramiento para que pueda conocer los trámites que se seguirán, los derechos que le amparan y los recursos que tendrá disponibles, así como la manera de acceder a ellos, sin olvidar las posibles responsabilidades en las que pueda incurrir.

— *Fácilmente accesibles* para el público, una característica que debe conllevar una doble vertiente. Por una parte, requiere que a la información o al asesoramiento se pueda llegar de manera simple y rápida, de forma intuitiva cuando sea a través de una publicidad activa o, por otra parte, accesible en el sentido de que sean comprensibles y adaptadas a la persona a la que va dirigida. En este aspecto resulta interesante que, tanto la Directiva como la Ley se refieren *al público (fácilmente accesible por)*, cuando el precepto, tanto de una como de la otra norma, van referidas a los informantes previstos en la norma o a los que comuniquen informaciones del artículo 2 de la Ley 2/2023. Una referencia que entiendo debe interpretarse de forma amplia, pues técnicamente el informante hasta que procede al acto de comunicación o revelación no podría alcanzar esa condición, aunque realmente como veremos más adelante parece que queda condicionado a la admisión, pues recordemos que la falta de admisión de aquellas impide, como prevé expresamente el artículo 35.2, obtener la protección prevista en la Ley.

— *Gratuitos*. En ningún caso y bajo ningún concepto ni pretexto el acceso al asesoramiento y a la información puede generar coste para el informante.

¹⁷ Las normas autonómicas han previsto el derecho de manera dispar a la medida de asesoramiento e información. Así, el artículo 25.1 de las normas de actuación y de régimen interior de la Oficina Antifraude de Cataluña de 25 de noviembre de 2009, bajo la rúbrica protección de la persona denunciante, prevé que: «Junto a la reserva de identidad a la que se refiere el artículo 24, la Oficina Antifraude debe proporcionar asistencia y asesoramiento a la persona denunciante o informante de buena fe». Por otro lado, la Resolución de 27 de junio de 2019, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, por la que se aprueba Reglamento de funcionamiento y régimen interior de esta, en desarrollo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, dispone, en su artículo 43.1, que tendrá «el derecho a la asesoría legal en relación con la denuncia realizada, que le prestará la Agencia» y el 43.2.a) prevé el «Derecho de asesoramiento sobre los procedimientos que, en su caso, se interpongan contra la persona denunciante con motivo de la denuncia».

2. Asistencia efectiva al informante por parte de las autoridades competentes: especial referencia a la certificación de que pueden acogerse a la protección

La Ley 2/2023 incluye entre las medidas de apoyo, siguiendo la redacción del artículo 20.1.d) de la Directiva, la asistencia efectiva al informante frente a las represalias por parte de las Autoridades competentes —deben entenderse como las del artículo 41 de la Ley, esto es la A.A.I y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas—, frente a todas aquellas autoridades pertinentes implicadas en la protección del mismo.

Una medida que impone un deber de asistencia por parte de las autoridades que se debe manifestar en una implicación real, rápida y eficaz en la asistencia al informante frente a cualquier acto de represalia, con el fin de evitarlo, minimizarlo y repararlo¹⁸.

La norma europea prevé como una manifestación de esta asistencia a los informantes «la certificación de que pueden acogerse a protección al amparo de la presente Directiva», pero deja en manos de los Estados miembros su establecimiento. Una opción que la Ley 2/2023 ha asumido de una manera muy escueta¹⁹ y no ha regulado expresamente cuestiones cómo podrían ser si debe ser solicitada o se emitirá de oficio, desde cuándo se puede solicitar, qué debe incluir, etc.

Con todo, lo cierto es que con la regulación actual parece que debe ser solicitada por el informante como prevé expresamente la Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, Estabelece o regime geral de proteção de denunciadores de infrações, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União (art. 22.3 *in fine*). Una certificación que la lectura conjunta del artículo 37.1.b) y 41 de la Ley 2/2023 que deberá ser emitida por la A.A.I. cuando se trate de infracciones cometidas en el ámbito del sector privado y en el sector público estatal o por los órganos competentes de las comunidades autónomas respecto de las infracciones en el ámbito del sector público autonómico y local del territorio de la respectiva comunidad autónoma, así como las infracciones en el ámbito del sector privado, cuando el incumplimiento comunicado se circunscriba al ámbito territorial de la correspondiente comunidad autónoma. Hecho que plantea algunas situaciones cuanto menos extrañas que se extienden al resto de medidas de apoyo y que se han anunciado anteriormente.

Así, en los casos en los que se produzca la denuncia por un canal interno, el informante si desease o necesitase la certificación deberá dirigirse a la A.A.I u a los órganos referidos de las comunidades autónomas para que la emitan. Unos canales externos que no tendrán ningún conocimiento de la presentación de la comunicación ante otros canales internos y que requerirá de datos para poder emitir la citada certificación, entre otros que fue admitida o que el informante reúne las condiciones previstas en el ámbito personal de la norma. Es más, surge la cuestión de si estas autoridades u órganos,

¹⁸ En el caso de la Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, Estabelece o regime geral de proteção de denunciadores de infrações, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, con una redacción más clara dispone que «As autoridades competentes prestam o auxílio e colaboração necessários a outras autoridades para efeitos de garantir a proteção do denunciante contra atos de retaliação...» —art. 22.3—.

¹⁹ Algunos Grupos Parlamentarios intentaron aportar algún contenido más a la certificación, sin ningún éxito. Véanse las enmiendas 56, 156, 257, del G.P. Plural y 79 del G.P. Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, *BOCG* núm. 123-3, de 28 de noviembre de 2022.

según el caso, podrían negarse a emitir la certificación, pese a haber sido admitida la comunicación por el canal interno, al entender que el sujeto no reúne las condiciones o que los hechos denunciados no son encuadrables en el ámbito material de la Ley o se puede entender, algo que sería grotesco, que simplemente la certificación está restringida a los casos en los que el informante utilice los canales externos.

Al margen de estas cuestiones y regresando al mundo del deber, lo razonable podría ser que la certificación, al margen de la posibilidad del informante de solicitarla cuando estimase oportuno, fuese emitida de oficio²⁰, salvo que aquél sea anónimo o haya renunciado a recibir comunicación alguna, una vez admitida la comunicación, siguiendo el modelo de la certificación por silencio administrativo previsto en el artículo 24.4 de la Ley 39/2015. Por tanto, esta comunicación de naturaleza procedimental podría hacer los efectos de certificación *a priori*, pero no debería ser así pues se trata de dos cuestiones distintas que no siempre irán aparejadas. Así, la comunicación de admisión e incluso de inadmisión no tiene por qué conllevar necesariamente la obtención del estatuto de informante y, por tanto, de las garantías y derechos que le otorga la Ley. Pensemos en un informante que no se encuentra inserto en el ámbito personal de la Ley, que pese a no disfrutar de la protección, tiene el derecho a conocer la tramitación del procedimiento y de que se le informe si se admitió o no la comunicación efectuada o, por el contrario podemos hallar el supuesto en que la persona se incluye en el ámbito personal de la norma, pero cometió un error razonable en cuanto al ámbito de aplicación en el momento de la presentación de la comunicación tendría derecho a ser protegido, todo ello sin olvidar que para presentar una comunicación a través de un canal no hace falta encontrarse incluido en el ámbito personal previsto en la Ley.

En los casos de revelación pública, la solución es más compleja, pues la misma supone la puesta a disposición del público de información sobre acciones u omisiones en los términos previstos por la Ley —art. 27.1— [Sierra-Rodríguez, 2023a): 175-191]. A estas personas les son aplicables las condiciones de protección del título VII, entre las que se encuentran las medidas de apoyo, pero esta protección está condicionada a que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

— Que hayan realizado la comunicación primero por canales internos y externos, o directamente por canales externos, sin que se hayan tomado medidas apropiadas al respecto —art. 28.1.a)—.

— Que tengan «motivos razonables para pensar que o bien la infracción puede constituir un peligro inminente o manifiesto para el interés público, en particular cuando se da una situación de emergencia, o existe un riesgo de daños irreversibles, incluido un peligro para la integridad física de una persona; o bien, en caso de comunicación a través de canal externo de información, que exista riesgo de represalias o haya pocas probabilidades de que se dé un tratamiento efectivo a la información debido a las circunstancias particulares del caso, tales como la ocultación o destrucción de pruebas, la

²⁰ En alguna enmienda se solicitó la inclusión del siguiente texto: «Los informantes podrán solicitar de la Autoridad Independiente de Protección del Informante o autoridades autonómicas correspondientes que se certifique su condición de informante de acuerdo con esta ley», véanse 56, 156, 257, del G.P. Plural y 79 del G.P. Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, *BOCG* núm. 123-3, de 28 de noviembre de 2022.

connivencia de una autoridad con el autor de la infracción, o que esta esté implicada en la infracción» —art. 28.1.b)».

Circunstancias que no son requeridas «cuando la persona haya revelado información directamente a la prensa con arreglo al ejercicio de la libertad de expresión y de información veraz previstas constitucionalmente y en su legislación de desarrollo» —art. 28.2».

En todos estos supuestos, con la excepción del primero, esto es, que haya realizado previamente la comunicación a través de los canales en los cuales ya se debería haber emitido la certificación una vez admitida, lo más razonable es que se produzca a instancia de parte, a los efectos de que las autoridades competentes puedan verificar si se dan las condiciones para acogerse a la protección y, por tanto, al correspondiente certificado que así lo acredite.

Junto con los supuestos de revelación pública, en los que entiendo que se debería solicitar a instancia de parte la certificación, también se encontrarían los supuestos en los que se inadmite la comunicación, pero el informante considera que tiene motivos para la protección al amparo de la Ley.

Por último, la certificación no tiene naturaleza constitutiva para el acceso a los derechos y garantías previstas en la Ley pues es simplemente declarativa. En este sentido, algunos Grupos Parlamentarios presentaron enmiendas para evidenciar esta cuestión y así proponían la inclusión del siguiente párrafo: «La certificación no constituye en ningún caso requisito para poderse acoger a protección al amparo de esta ley»²¹, algo que no es esencial pero que sí que hubiera supuesto una pequeña mejora al texto.

3. Asistencia jurídica

La asistencia jurídica es un elemento que podríamos considerar nuclear en el marco de las medidas de apoyo en la medida que puede resultar necesario que el informante se defienda en los distintos procesos o procedimientos que se pueden derivar de presentación de la comunicación o de la acción de revelación. Una asistencia letrada que puede suponer un menoscabo importante para el informante, un daño injustificado, utilizando la expresión de la Ley 2/2021 Andalucía que, en algunos casos, difícilmente podrán ser asumidos por el mismo²².

En este sentido, la Directiva es consciente de que «Los honorarios de abogados pueden suponer un coste significativo para los denunciantes que tengan que defenderse de medidas de represalia adoptadas contra ellos a través de procesos judiciales, aunque podrían recuperar dichos honorarios al final del proceso, podrían no estar en condiciones de pagarlos si se les condena en costas al final del proceso, sobre todo si están desempleados y han sido incluidos en una lista negra. En determinados casos, una asistencia para los procesos judiciales penales, especialmente cuando el denunciante

²¹ Véanse las enmiendas 56, 156, 257, del G.P. Plural y 79 del G.P. Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, *BOCG* núm. 123-3, de 28 de noviembre de 2022.

²² En este sentido, se podría entender que la asistencia jurídica se encuentra ya prevista en la medida de apoyo de información y asesoramiento, pero es oportuno recordar que esta queda limitada a los procedimientos y recursos disponibles, protección frente a represalia y derechos de la persona afectada y, por tanto, no abarca la asistencia jurídica en proceso o procedimiento.

cumple las condiciones establecidas en la Directiva (UE) 2016/1919 del Parlamento Europeo y del Consejo y, de manera más general, una ayuda a quienes tienen serias dificultades económicas puede ser esencial para poder hacer efectivos sus derechos de protección —considerando 99—. Sin embargo, como se aprecia, el considerando restringe a determinados casos la asistencia letrada y parece restringirla a los que puedan tener serias dificultades económicas, una posición que no parece de recibo, ya que el informante no debería tener que soportar gastos derivados o como consecuencia de su acción de comunicación.

Con todo, la Ley 2/2023 contempla como medida de apoyo la asistencia jurídica pero, en una reproducción del artículo 20.c) de la Directiva UE 2019/1937, los limita a los procesos penales y los procesos civiles transfronterizos de conformidad con la normativa comunitaria, esto es, la Directiva 2016/1919, de 26 de octubre de 2016, relativa a la asistencia jurídica gratuita a los sospechosos y acusados en los procesos penales y a las personas buscadas en virtud de un procedimiento de Orden Europea de Detención y 2008/52/CE, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles, ambas traspuestas a nuestro ordenamiento jurídico respectivamente por la Ley 3/2018, de 11 de junio, por la que se modifica la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, para regular la Orden Europea de Investigación y por la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles²³.

Por tanto, el resto de procesos en los que se viera involucrado el informante como consecuencia de la comunicación o revelación no estarán contemplados en el marco de esta medida de apoyo prevista en el artículo 37.1.c) de la Ley 2/2023. Sin embargo, la disposición final primera de la Ley 2/2023²⁴ ha procedido a una modificación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, añadiendo una nueva letra al artículo 2, concretamente la k), en la que se expresa que tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita: «Las personas que comuniquen infracciones en los términos de la Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., o a las autoridades autonómicas respectivas, siempre que cumplan con las condiciones de protección recogidas en la citada Ley, siempre que cuenten con unos recursos e ingresos económicos brutos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar, inferiores a cuatro veces el indicador público de renta de efectos múltiples vigente en el momento de comunicar la información, y exclusivamente para los procedimientos seguidos en cualquier orden jurisdiccional que sean consecuencia directa de la infracción comunicada».

²³ Real Decreto-Ley 5/2012, de 5 de marzo, de mediación en asuntos civiles y mercantiles.

²⁴ El G.P. Vasco solicitó la modificación del artículo 37.1.c) de la actual Ley 2/2023 para incluir «... asistencia jurídica en otros procesos y asesoramiento jurídico o cualquier otro tipo de asistencia jurídica» —enmienda 11—. El G.P. Unidas Podemos, por su parte, propuso una nueva redacción para el apartado c) con el contenido siguiente: «asistencia y asesoramiento jurídico en procesos penales o de otra naturaleza que se sigan contra el informante y traigan causa de su comunicación. Dicha asistencia podrá incluir, entre otras medidas, el acompañamiento a la persona informante en relación con diligencias procesales y la emisión de informes jurídicos y técnicos» —enmienda 79—, una propuesta que también y con idéntico contenido presentó en diversas enmiendas el G.P. Mixto (56, 156 y 257) *BOCG* núm. 123-3, de 28 de noviembre de 2022.

Una previsión que debe ser criticada en dos aspectos. El primero que se restrinja a los supuestos en los que el informante comunique la información a la A.A.I. o a las autoridades autonómicas respectivas y, por tanto, los que lo hagan a través de los canales internos quedan excluidos, algo que resulta inexplicable, a la vez que inaceptable, especialmente teniendo presente, la preferencia del legislador por los canales internos frente a los externos.

La segunda cuestión que resulta criticable son los requisitos que se exigen para acceder a la asistencia gratuita. Esto es, se requiere que cuenten con unos recursos e ingresos económicos brutos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar, inferiores a cuatro veces el indicador público de renta de efectos múltiples fijado al momento en el que se presentó la comunicación. En este sentido, es cierto que la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita establece como criterios básicos para el acceso unos recursos e ingresos muy inferiores:

Personas no integradas en ninguna unidad familiar	Dos veces el IPREM
Personas integradas en alguna de las modalidades de unidad familiar con menos de cuatro miembros	Dos veces y media el IPREM
Unidades familiares integradas por cuatro o más miembros o que tengan reconocida su condición de familia numerosa	Triple del IPREM
Informante	Ingresos y recursos inferiores a cuatro veces el IPREM

Sin embargo, los recursos e ingresos del informante deberían ser irrelevantes a la hora de disponer de asistencia jurídica para los supuestos en los que el informante se viera obligado o necesitado de acudir a la misma para la defensa de sus derechos cuando se vean lesionados como consecuencia de la presentación de la comunicación o revelación pública, todo ello en la medida que es un gasto que no debería soportar, ya que es fruto o consecuencia de la comunicación de una infracción de las previstas en la Ley 2/2023.

El hecho de que, una vez finalizado el pleito correspondiente, se pudiera condenar en costas a la otra parte y, por tanto, recuperar los honorarios pagados, como mantiene el considerando de la Directiva, a mi juicio está fuera de todo lugar pues la condena en costas se producirá o no y, el informante no debería verse en la situación de incertidumbre ante este particular.

Entiendo que en los supuestos en los que el informante no pueda acogerse a la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, tendrá el recurso de accionar la vía de la responsabilidad patrimonial extracontractual de la administración por el daño individualizado que le han originado los importes de las minutas correspondientes a la asistencia y representación derivada de la defensa de sus derechos que se hubieran visto perjudicados como consecuencia de la comunicación. Sin embargo, esta vía estaría abierta exclusivamente en el marco del sector público; en el ámbito privado tendría que acudir al ejercicio de acción civil.

De hecho, la propuesta de *lege ferenda* sería que, en los casos que se requiera asistencia letrada como consecuencia directa de la presentación de la comunicación — recordemos que en los procedimientos ante un órgano jurisdiccional u otra autoridad relativos a los perjuicios sufridos por el informante, una vez que el informante haya demostrado razonablemente que ha comunicado o ha hecho una revelación pública de conformidad con la ley y que ha sufrido un perjuicio, se presumirá que el perjuicio se produjo como represalia por informar o hacer una revelación pública (art. 38.4 Ley 2/2023)— se prestase, con independencia de la capacidad económica y recursos del informante, mediante el sistema articulado para la justicia gratuita, y es evidente que en los casos en que se produzca una condena en costas irían a las arcas de la Administración. El informante debería tener acceso a esta medida de apoyo, aunque no esté contemplada en la Ley 2/2023, con excepción de los procesos penales y civiles transfronterizos, simplemente con la certificación de que pueden acogerse a la protección prevista en la norma —art. 37.1.b)—.

Para concluir, esta medida de apoyo, entre las normas autonómicas que han tratado la materia encontramos tres opciones distintas:

a) La Ley 5/2017 Aragón que de forma genérica reconoce el derecho al denunciante a ser indemnizado por los daños y perjuicios derivados de la responsabilidad patrimonial de Administración Pública cuando acredite la existencia de un daño individualizado y determinado económicamente, consecuencia directa de la denuncia, en los términos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público —art. 47.4—.

b) La Resolución 27 de junio de 2019, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de esta, en desarrollo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, le reconoce el derecho al denunciante al asesoramiento sobre los procedimientos que, en su caso, se interpongan contra la persona denunciante con motivo de la denuncia, aunque no necesariamente incluye el asesoramiento o la defensa en proceso o procedimiento —art. 43.2.a)—.

c) Ley 2/2021 Andalucía que considera perjuicios injustificados «los gastos en los que pudieran incurrir los denunciante derivados del asesoramiento legal, asistencia letrada y defensa y representación en los eventuales procedimientos judiciales o administrativos interpuestos por las personas denunciante o contra las mismas, y que se hubieran ocasionado directamente con motivo de sus denuncias». Unos gastos que se prevé que estarán limitados a los baremos orientadores de honorarios profesionales. Sin embargo, pese a todo, aunque reconoce el carácter de perjuicio injustificado estos gastos sufridos por el informante, en esta norma denunciante, lo que les reconoce realmente es el derecho a solicitar la reparación de los mismos, pero «conforme a la normativa que resulte de aplicación» —art. 37.1.d)—. Una solicitud, por tanto, que tendrá que cursarse mediante el Instituto de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública o mediante acciones de naturaleza civil.

4. Apoyo financiero y psicológico

La Directiva 2019/1937 dispone que «los Estados miembros podrán prestar asistencia financiera y medidas de apoyo a los denunciante, incluido apoyo psicológico» —art.



20.2—, pero los restringe al marco hipotético de un proceso judicial. En consecuencia, la norma europea los excluye de los supuestos en los que la acción del informante no finaliza, como consecuencia de su comunicación o revelación, ante un proceso judicial. Una medida que, a diferencia de las restantes, en las que la norma europea exige a los Estados miembros que velen por el acceso a las mismas, se convierte en una posibilidad que hace depender de la voluntad de los Estados.

En este sentido, la Ley 2/2023 ha recogido la propuesta y ha previsto en el artículo 37.1.d) el apoyo psicológico junto con el financiero. Sin embargo, la opción ha sido muy deficiente. Unas deficiencias que comienzan por su carácter excepcional, impreciso y por su alto contenido de discrecionalidad que elimina la seguridad jurídica por parte de los informadores²⁵.

Así, en primer lugar, la diferencia con respecto al resto de medidas es que se ha definido como excepcional²⁶, una opción normativa que fue rechazada por distintos grupos parlamentarios, que solicitaron la supresión de esa calificación²⁷, argumentando que el elemento de excepcionalidad de estas medidas «desconoce la realidad del desamparo que sufren las personas alertadoras, no está previsto en la Directiva y es contrario a su finalidad»²⁸.

En segundo lugar, junto a la excepcional de la medida, la misma queda condicionada a que «así lo decidiese la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I.», una decisión que se tomará «tras la valoración de las circunstancias derivadas de la presentación de la comunicación».

Esta situación merece una crítica sin tapujos por múltiples motivos. No es razonable que la medida quede condicionada exclusivamente a la decisión de la A.A.I., quedando fuera, por tanto, las autoridades de las Comunidades Autónomas, aunque podríamos pensar que la referencia a la A.A.I. también se entiende referida a las autoridades autonómicas como prevé el artículo 16.2 de la Ley 2/2023. Sin embargo, esta interpretación sería un error, pues la citada previsión, exclusivamente se aplica al título III, sin que exista una disposición similar en el título VII. Por tanto, se produce una situación contradictoria que conlleva a los informantes a solicitarlo a la A.A.I, salvo que

²⁵ En este sentido, el artículo 25 de la Ley 16/2023, de 27 de enero, sobre la protección de los solicitantes de Eslovenia es mucho más garantista pues no establece el carácter excepcional cuando dispone que «Si el solicitante necesita apoyo psicológico debido a medidas de represalia, la Comisión para la Prevención de la Corrupción podrá, a iniciativa de él, de un confidente o de un informante externo, proponer su tratamiento en un centro de salud mental, clínica de psicología clínica, psiquiátrico o consultorio de la red pública de servicios de salud», <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?sop=2023-01-0301>

²⁶ El Consejo de Estado, en su Dictamen 1.361/2022, de 8 de septiembre, sugirió una «redacción alternativa para esta letra del precepto, en orden a clarificar el carácter excepcional de la medida y la competencia de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. para decidir sobre su adopción: "o) de forma excepcional, si así lo decidiese la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. previa valoración de las circunstancias derivadas de la presentación de la comunicación, apoyo financiero y psicológico".», sugerencia que, como se aprecia en el texto de la norma aprobada, no fue incorporada al texto.

²⁷ Véanse las enmiendas 79 del G. P Confederado de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, 156 G.P. Plural; 256 G.P. Plural o 56 G.P. Plural (BOCG núm. 123-3, de 28 de noviembre de 2022).

²⁸ Véanse, entre otras, las 156 G.P. Plural o 256 G.P. Plural (BOCG núm. 123-3, de 28 de noviembre de 2022).

las normas autonómicas prevean este tipo de medidas de apoyo²⁹. Pero el absurdo no acaba aquí, la Directiva y la Ley dan una preferencia a los canales internos frente a los externos. Pese a ello, si el informante presentase una comunicación a uno de estos canales internos y necesitase de la medida que nos ocupa, tendría que solicitarlo, si es que es posible, a la A.A.I., complicando aún más si cabe su situación.

En este sentido, con buen criterio, el G.P. Popular presentó una enmienda que no fue aceptada, por la cual, la medida se acordaría «a propuesta del responsable del sistema interno de información o de la Oficina Independiente de Protección al Informante...»³⁰.

Así las cosas, en virtud del canal por el que opte el informante tendrá acceso a unas medidas de apoyo u otras, algo que resulta absolutamente contradictorio con el carácter básico de la norma, con la consabida excepción del título VIII, como prevé la disposición final octava de la Ley 2/2023.

Por último, junto con el carácter excepcional, la facultad de decidir la adopción de la medida a la A.A.I. será esta última con arreglo a unos criterios que aportan un margen amplísimo de discrecionalidad como se deriva de la redacción de la medida: «tras la valoración de las circunstancias derivadas de la presentación de la comunicación», una comunicación que debe ser entendida en sentido amplio incluyendo la revelación, pues de otra forma no tendría sentido ni anclaje en el contenido lógico de la norma.

Esta fórmula no es la más correcta, pues la adopción de la medida no debería hacerse depender de las circunstancias derivadas de la presentación de la comunicación o revelación efectuada, sino de las condiciones subjetivas del informante. De esta manera, lo razonable sería que, cuando se evidencie que la necesidad de apoyo psicológico se debe a la situación provocada por el acto de comunicación se procediera inmediatamente a articular la medida de apoyo una vez solicitada por el informante. Incluso surge la pregunta de si la A.A.I. es la más idónea para valorar la necesidad de atención psicológica o si esta debería ser la misión de un profesional quien a su vez debiera determinar si la dolencia que requiere de la atención es derivada o está vinculada a la situación derivada de la comunicación y, por tanto, a la A.A.I. le debería corresponder exclusivamente aprobarlo.

De igual manera, ocurre con las medidas de apoyo financiero, en las que debería ser suficiente que se apreciase la necesidad de apoyo económico por parte del denunciante como consecuencia del acto de comunicación y que el informante lo solicitase. Y, por

²⁹ Las previsiones autonómicas en relación al apoyo psicológico son escasas y salvo alguna excepción como son el artículo 43 la Resolución de 27 de junio de 2019, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de esta, en desarrollo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat que contempla el derecho de la persona denunciante «a favorecer su atención y apoyo psicológico o médico a través del sistema sanitario público, cuando así lo requiera a causa de trastornos, alteraciones o cualquier tipo de perturbación derivada de los hechos denunciados» y 37.1.d) *in fine* de la Ley 2/2021 Andalucía cuando prevé que considera perjuicios injustificados que justifican la solicitud del denunciante para la reparación de los mismos, «los derivados de la asistencia psicológica que pudieran necesitar a causa de trastornos derivados directamente de sus denuncias».

³⁰ El texto de la enmienda era el siguiente: «Apoyo financiero y psicológico, de forma excepcional, y de acuerdo con el marco pactado al respecto con los representantes de los trabajadores, a propuesta del responsable del sistema interno de información o de la Oficina Independiente de Protección al Informante, tras la valoración de las circunstancias derivadas de la presentación de la comunicación» —enmienda 209, (BOCG núm. 123-3, de 28 de noviembre de 2022).

tanto, atribuir un carácter excepcional a estas medidas, junto con el carácter enormemente discrecional y la limitación para la concesión a la A.A.I. hacen casi inviable el reconocimiento de las medidas previstas.

Algunas Comunidades Autónomas han previsto las medidas psicológicas, pero de una manera dispar. Así en el caso de la Comunidad Valenciana, lo que prevé es el «derecho a favorecer su atención y apoyo psicológico o médico a través del sistema sanitario público, cuando así lo requiera a causa de trastornos, alteraciones o cualquier tipo de perturbación derivada de los hechos denunciados»³¹. Una medida que tampoco supone un gran avance pues lo único que se ofrece es un derecho a que se favorezca su atención y apoyo psicológico, algo que ya tendrá garantizado por la cartera de servicios socio-sanitarios. En el caso de la Comunidad andaluza se reconoce el derecho a la reparación de los *perjuicios injustificados* sufridos por causa de las denuncias. Entre aquellos prevé «los derivados de la asistencia psicológica que pudieran necesitar a causa de trastornos derivados directamente de sus denuncias» —art. 37.1.d) Ley 2/2021 Andalucía—. Sin embargo, a diferencia de la Comunidad Valenciana, prevé que estos gastos se limitarán con arreglo a los baremos orientadores de honorarios profesionales o disposiciones arancelarias que resulten aplicables. Por tanto, en Andalucía el informante podrá acudir libremente a un profesional para que le trate y posteriormente repercutir las facturas. Opciones todas ellas, incluida la de la Ley 2/2023, que no son satisfactorias. En el caso de la Comunidad Valenciana porque parece desconocer el retraso en la asistencia psicológica en el sistema público de salud, una cuestión que ha llegado hasta el Congreso con la presentación de una proposición de Ley General de Salud Mental, presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común³², que prevé favorecer el acceso. En el caso de Andalucía, donde hay libertad para acceder a los profesionales de atención psicológica, previamente el informante deberá abonar las correspondientes facturas, algo que podrá hacer o no, limitando el derecho previsto. Y en el caso de la Ley 2/2023, la imprecisión es aún mayor pues se refiere a «apoyo psicológico», sin especificar nada más, quedando todo en un marco de imprecisión muy importante.

En relación al apoyo financiero, no se prevé con carácter general por las distintas normas autonómicas que regulan el estatuto del informante/denunciante, y exclusivamente se contempla, cuando se hace, el derecho a solicitar la reparación de los perjuicios injustificados como consecuencia de las denuncias formuladas, entre las que la Ley 2/2021 Andalucía incluye los derivados del asesoramiento legal, asistencia letrada y defensa y representación en eventuales procedimientos judiciales o administrativos. Y la Ley 5/2017 Aragón lo que reconoce es el «derecho a la indemnización por daños y perjuicios derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública cuando se acredite la existencia de un daño individualizado y determinado económicamente, consecuencia directa de la denuncia, en los términos previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público» —art. 47.4—.

³¹ Art. 43.2.b) Resolución de 27 de junio de 2019, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de esta, en desarrollo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat.

³² https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-185-1.PDF

Para concluir este apartado, querría intentar aportar una solución, al menos parcial, a la redacción del artículo 37.1.d) de la Ley 2/2023, especialmente en relación al carácter excepcional de la medida. Así, se podría interpretar que la excepcionalidad va referida a los supuestos en los que el informante, por los motivos que fuese, no pudiera acogerse a las distintas opciones que ofrece el ordenamiento jurídico, como la atención socio-sanitaria, por distintas circunstancias como pudieran ser razones de necesidad, tiempo, urgencia... o la necesidad de una atención distinta a la articulada de forma ordinaria y, por ende, en estos supuestos desde la A.A.I. se proporcionará el apoyo psicológico o las medidas de apoyo financiero tras la valoración pertinente.

<i>Cuadro resumen de las clases de medidas de apoyo</i>		
<i>Ordinarias</i>	<p>Información y asesoramiento sobre:</p> <p>Procedimientos y recursos disponibles.</p> <p>Protección frente a las represalias.</p> <p>Derechos de la persona afectada.</p>	<p><i>Características:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Completa. — Independiente. — Fácilmente accesible. — Gratuita.
	<p>Asistencia efectiva por parte de las autoridades competentes ante cualquier autoridad pertinente implicada en la protección frente a las represalias.</p>	<p>Es una medida indeterminada y comprende la necesidad de que la asistencia no sea un mero desiderátum y que se concrete en una asistencia real.</p>
	<p>Certificado de que puede acogerse a la protección al amparo de la Ley:</p>	<p>La certificación no supone requisito constitutivo para poder acogerse a la protección prevista en la Ley.</p>
	<p><i>Regulación actual:</i></p> <p>Se emitirá a instancia de parte.</p> <p>Corresponde la emisión a la A.A.I. o a la Autoridad Autónoma conforme al art. 41.</p>	<p><i>Propuestas lege ferenda:</i></p> <p>Emisión de oficio: en los casos de comunicación, una vez producida la admisión.</p> <p>Emisión a instancia de parte en los casos de revelación pública, salvo el caso del 28.1.a).</p>

		A) Procedimientos penales y civiles transfronterizos [art. 37.1.c) Ley 2/2023].
	Asistencia jurídica	B) Procedimientos seguidos en cualquier orden judicial que sean consecuencia directa de la infracción comunicada [art. 2.k) Ley 1/1996, asistencia jurídica gratuita].
<i>Extraordinaria</i>	Apoyo financiero y psicológico.	Requiere la decisión por parte de la A.A.I., tras la valoración de las circunstancias derivadas de la comunicación.
<i>Específicas</i>	Aquellas que puedan articularse por las entidades del sector público y privado (art. 41 <i>in fine</i> Ley 2/2023).	

VII. MEDIDAS DE PROTECCIÓN FRENTE A REPRESALIAS: LOS LÍMITES A LA RESPONSABILIDAD DEL INFORMANTE

La realización de los actos de comunicación o de revelación pública pueden derivar en responsabilidades civiles, administrativas, mercantiles, laborales o incluso penales. Esta realidad supone un lastre casi insalvable para la institución de *whistleblower*, pues sería un exceso injustificable exigirle al informante que hiciera frente a la responsabilidad legal derivada de su comunicación o revelación, aunque fuera protegido de las represalias.

En consecuencia, la Directiva 1937/2019, en su artículo 21, bajo la rúbrica *Medidas de protección frente a las represalias*, contempla los supuestos de exoneración del informante derivados de su acto de comunicación o revelación, actos que *per se* podrían suponer una infracción de distintas normas, incluso de acuerdos o contratos suscritos de confidencialidad o de secreto. Supuestos en los que la tipicidad existe, pero la Directiva y posteriormente la Ley 2/2023 les ha eliminado el elemento de la antijuridicidad al considerarlas justificadas y, por tanto, no pueden generar responsabilidad alguna, aunque como se verá existen matices a esta última afirmación.

1. Supuestos de exclusión de la responsabilidad

El artículo 38.1 de la Ley 2/2023 exonera de la responsabilidad en primer lugar a aquellas personas que comuniquen información sobre acciones u omisiones previstas en la Ley, esto es en el artículo 2, o que hagan una revelación pública, no incurrirán en responsabilidad de ningún tipo en relación con la comunicación o revelación. Sin embargo, se requiere que los informantes tuvieran, en el momento de la presentación o de la revelación, «motivos razonables para pensar que la comunicación o revelación pública de dicha información era necesaria para revelar una acción u omisión en virtud

de esta ley». Una previsión que como señala el artículo 38.1. *in fine* de la Ley 2/2023 se extiende también «a todas aquellas comunicaciones realizadas por los representantes de las personas trabajadoras, aunque se encuentren sometidas a obligaciones legales de sigilo o de no revelar información reservada», sin perjuicio de todas aquellas normas específicas de protección que se pudieran aplicar conforme a la normativa laboral.

En segundo lugar, no incurrirán en responsabilidad los informantes respecto de la adquisición o el acceso a la información que es comunicada o revelada públicamente. Distinguiéndose, por tanto, el acto de comunicación o revelación de aquél de adquisición o acceso a la información que posteriormente será revelada.

En ambos casos, existen unos límites. En el primero, la medida prevista no afectará a la responsabilidad penal en la que haya podido incurrir —art. 38.1 *in fine*— y, en el segundo supuesto, la exoneración de responsabilidad queda condicionada a que «dicha adquisición o acceso no constituya un delito» —art. 38.2 *in fine*—³³. Fueron distintos los grupos parlamentarios que solicitaron, en la fase de enmiendas en el Congreso, la eliminación de la restricción derivada de la comisión de delitos sin obtener su propósito. Sin embargo, en este punto el Legislador se ha podido extralimitar, al menos en el primer supuesto, esto es, cuando se producen comunicaciones sobre infracciones o se hagan revelaciones públicas, en la medida que el artículo 21.2 de la Directiva 1937/2019 prevé que, en estos casos, los informantes «no incurrirán en responsabilidad de ningún tipo...» y, por tanto, debemos entender que también se refiere a la penal. En el segundo caso, esto es, cuando el informante adquiere o accede a una información, por el contrario, la norma europea excluye de responsabilidad a los mismos, salvo que «dicha adquisición o acceso no sea por sí un delito (en este caso) la responsabilidad penal seguirá rigiéndose por el Derecho nacional aplicable»³⁴.

Al margen de estas últimas cuestiones, como bien ha señalado LEÓN ALAPONT, la exclusión de responsabilidad de los informantes en los casos de comunicación o revelación «en ningún caso» se extiende a los actos que puedan constituir un delito de

³³ En Francia se excluye de responsabilidad civil a los informadores «por los daños y perjuicios que causen con motivo de su reporte o revelación pública cuando tuvieran motivos fundados para creer, cuando así lo hicieron, que la comunicación o divulgación pública de toda esta información era necesaria para salvaguardar los intereses en cuestión». Igualmente, «las personas que hayan denunciado o revelado información en las condiciones previstas en los mismos artículos 6 y 8 se benefician de la responsabilidad penal prevista en el artículo 122-9 del Código Penal». Así, el Código Penal francés prevé en el citado precepto que «Una persona que infrinja un secreto protegido por la ley no es penalmente responsable, siempre que esta divulgación sea necesaria y proporcionada para salvaguardar los intereses en cuestión, que se realice de conformidad con las condiciones de información definidas por la ley y que la persona cumpla con los criterios para la definición del denunciante previstos en el artículo 6 de la Ley N° 2016-1691, de 9 de diciembre de 2016, sobre transparencia, lucha contra la corrupción y modernización de la vida económica. Tampoco es responsable penalmente el denunciante que sustraiga u oculte los documentos o cualquier otro medio que contenga la información de la que tenga conocimiento legítimo y que la comunique o divulgue en las condiciones mencionadas en el primer párrafo de este artículo. Este artículo es también aplicable al cómplice de estos delitos». Véase la LOI n° 2022-401, du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, en Francia, que incorpora el artículo 10.-1 a la Ley n° 2016-1691, de 9 de diciembre de 2016: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045388745>

³⁴ En el proyecto de ley que fue registrado en el Congreso se requería que la adquisición o el acceso a la información que era no comunicada o revelada no constituyera un delito o una falta muy grave. La referencia a las faltas muy graves se eliminó en la tramitación parlamentaria. En el Congreso pues fueron varios los G.P. que solicitaron su supresión, pero también la relativa al delito, sin que corriera la misma suerte.

revelación de secretos, tipificado en el artículo 197.3 del Código Penal (León Alapont, 2023:300). Sin embargo, continuando con el citado autor, esto no impide que, en algunos supuestos, pudiera ser de aplicación alguna circunstancia eximente. Así, por ejemplo, «podría aducirse que la puesta en conocimiento de determinada información (lejos de reputarse delictiva) supondría estar obrando en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, como es el de denunciar comportamientos aparentemente delictivos o (cuanto menos) irregulares (art. 20.7º CP); o bien actuar amparado por estado de necesidad (art. 20.5º CP) justificante o excusante, según si el bien jurídico que se estuviera poniendo en valor fuese de mayor o igual entidad que el que se sacrifica» (León Alapont, 2023: 300 a 301)³⁵.

En tercer y último lugar, el artículo 38.5 de la Ley 2/2023 prevé que las personas no incurrirán en responsabilidad de ningún tipo como consecuencia de comunicaciones o revelaciones públicas «en los procedimientos judiciales, incluidos los relativos a difamación, violación de derechos de autor, vulneración de secretos, infracción de las normas de protección de datos, revelación de secretos empresariales, o solicitudes de indemnización basadas en el derecho laboral o estatutario». Se establece el derecho de las mismas a alegar en su descargo el hecho de haber comunicado o haber hecho una revelación pública, exigiéndose siempre, como en el caso anterior, que los mismos «tuvieran motivos razonables para pensar que la comunicación o revelación pública era necesaria para poner de manifiesto una infracción en virtud de esta ley».

Sin embargo, en este último caso, restringe la medida a las personas contempladas en el artículo 3 de la Ley 2/2023, reproduciendo el esquema del artículo 21.7 de la Directiva 1937/2019 [Fernández Ramos 2023a): 43-98], previsión al precepto que, por cierto, se incluyó en la tramitación de la norma en el Congreso de los Diputados.

Esta redacción implica que los informantes que no tengan encaje en el citado artículo 3 no podrán beneficiarse de estos supuestos de exclusión de la responsabilidad, pero el problema o la incógnita es qué ocurre con los otros dos supuestos anteriores para los que no existe previsión alguna. La Directiva, en el apartado primero del artículo 21, impone a los Estados miembros adoptar las medidas necesarias para garantizar que las personas a las que se refiere el artículo 4 — artículo 3 en la Ley 2/2023— estén protegidas frente a las represalias, medidas que incluirán, en particular, las que figuran en los apartados 2 a 8 del artículo 21 y, entre las que se encuentran los casos primero y segundo ya analizados. Sin embargo, la Ley española ha omitido esta cuestión y, por tanto, se producen dos situaciones interpretativas. La primera estricta supondría entender que la Ley española, por un error en la transposición, no ha referido las medidas de protección frente a las represalias del artículo 38, tal como hace la Directiva en el artículo 21.1 y, por tanto, solo deben aplicarse a los sujetos del artículo 3 de la Ley española.

La otra opción interpretativa parte de la consideración de la Directiva como una norma de mínimos y, por tanto, llevaría a pensar que el Legislador español ha optado por extender las medidas del artículo 38 de la Ley a todos los sujetos que comuniquen o revelen públicamente infracciones del artículo 2 y no exclusivamente a los comprendidos en el artículo 3 de la Ley, con la excepción del citado artículo 38.5.

³⁵. En este sentido resulta interesante la doctrina del Tribunal Constitucional en su Sentencia 97/2019, de 16 de julio, recurso de amparo núm. 1805/2017. Véanse (Barceila Pérez 2017: 145 a 170), (González López 2019: 39 a 56), y (Pablos Mateos 2020: 11 a 44).

2. Responsabilidad por actos u omisiones comunicados o revelados

Al margen de los supuestos de responsabilidad penal expuesta en el epígrafe anterior, derivados de la revelación o comunicación o del acceso o adquisición de información, el artículo 38.3 de la Ley 2/2023, reproduciendo el artículo 21.4 de la Directiva, prevé unos supuestos en los que los sujetos incurrirán en responsabilidad. El primero de los casos sería cuando los informantes incurrirán en responsabilidad derivada de actos u omisiones que no estén relacionados con la comunicación o la revelación. El segundo de los supuestos englobaría cualquier posible responsabilidad de los informantes derivada de sus actos u omisiones cuando no fueran necesarios para revelar la infracción comunicada o relevada.

Por tanto, la exclusión de responsabilidad queda condicionada a que los actos u omisiones de las que se pudiera derivar alguna responsabilidad estén relacionados con la comunicación o revelación. Pero también, aunque no funciona de forma acumulativa, que aquellos fueran necesarios para revelar la infracción. Esta previsión tiene su lógica tanto desde un punto de vista de la relación de causalidad como desde una perspectiva de proporcionalidad, ya que no es razonable proteger a personas que han revelado o han accedido o adquirido una información que nada tenía que ver con la infracción que se pretendía comunicar, pues el régimen de la Ley 2/2023 no debería suponer un medio para «burlar» posibles responsabilidades. Con todo, como en otros tantos casos a lo largo de la Ley habrá que valorar si el informante en el momento de la adquisición, acceso a la información o de la revelación o comunicación, tenía motivos razonables para pensar que la misma era necesaria y relevante y se encontraba dentro del ámbito material de aplicación de la Ley —art. 2—.

3. Presunción e inversión de la carga de la prueba

El artículo 38.4 de la Ley 2/2023 prevé, en el marco de las medidas de protección frente a las represalias, una medida efectiva como es la presunción de que los perjuicios sufridos por los informantes se presumirán como fruto o consecuencia del acto de comunicación o de revelación pública. Una presunción *iuris tantum* de la que se deriva una inversión de la carga de la prueba que corresponderá a la persona que hubiera adoptado la medida a la hora de demostrar o acreditar que las medidas no están vinculadas al acto de comunicación o revelación. Una previsión que se justifica, conforme al considerando 93 de la Directiva, en la circunstancia de que sea «(...) probable que las represalias se presenten como justificadas por razones distintas de la denuncia y puede resultar muy difícil para los denunciantes probar el vínculo entre ambas, mientras que los autores de medidas de represalia pueden tener más poder y recursos para documentar las medidas adoptadas y motivarlas. Por lo tanto, una vez que el denunciante demuestre, razonablemente, que ha denunciado infracciones o que ha efectuado una revelación pública de conformidad con la presente Directiva y que ha sufrido un perjuicio, la carga de la prueba debe recaer en la persona que haya tomado la medida perjudicial, a quien se



debe entonces exigir que demuestre que las medidas adoptadas no estaban vinculadas en modo alguno a la denuncia o la revelación pública»³⁶.

Esta previsión de la Ley 2/2023 tiene su origen en el artículo 21.5 de la Directiva 2019/1937 y sufrió una tramitación parlamentaria azarosa, con diez enmiendas en el Congreso³⁷. Enmiendas que se derivaron en gran medida del carácter más restrictivo del proyecto de ley que el dispuesto por la norma europea.

De este modo, restringía el ámbito de la presunción a los procedimientos laborales relativos a los perjuicios sufridos por los informantes. Una restricción no prevista en la Directiva que se refiere a «los procedimientos ante un órgano jurisdiccional u otra autoridad...» —art. 21.5—. En consecuencia, el proyecto era doblemente restrictivo. Así, por una parte, la presunción se restringía exclusivamente a los procedimientos laborales ante un órgano jurisdiccional, cuando la realidad es que los perjuicios que podrán derivarse de las represalias pueden tener una naturaleza no laboral o incluso no sustanciarse mediante procedimientos laborales. Por otra parte, también era restrictivo en la medida que la Directiva extiende los procedimientos no solo a los sustanciados ante un órgano jurisdiccional, sino también ante cualquier otra autoridad, algo que el proyecto de ley no hacía.

Por estos motivos, distintos grupos parlamentarios solicitaron, a través de sus respectivas enmiendas, la adecuación del texto al de la Directiva cuando manifestaron —sirva de ejemplo la justificación del Grupo Parlamentario Plural en la enmienda 50 presentada en el Congreso— «que esta propuesta se formula por infracción en el proyecto de ley del art. 21.5 de la Directiva, que no acota la medida de protección a los procedimientos ante la jurisdicción laboral, y se refiere a procedimientos ante un órgano jurisdiccional u otra autoridad»³⁸.

Propuestas que prosperaron y que conllevaron la reproducción del comienzo del artículo 21.5 de la Directiva en el artículo 38.4 de la Ley 2/2023 y, por tanto, se extendió a todos los procedimientos ante un órgano jurisdiccional u otra autoridad relativos a los perjuicios sufridos por el informante³⁹.

³⁶ Estos requisitos, igualmente, son los requeridos por las distintas normas de transposición de la Directiva. A título de ejemplo, pueden verse los arts. 22.5 Ley 16/2023, de 27 de enero, sobre la protección de los solicitantes de Eslovenia y 17.3 Decreto Legislativo 24, de 10 de marzo de 2023, 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.

³⁷ Véanse las enmiendas 37, 57, 80, 119, 120, 121, 157, 158, 210 y 258 (BOCG núm. 123-3, de 28 de noviembre de 2022).

³⁸ De hecho, debe traerse a colación el considerando 28 *in fine* de la Directiva, cuando dispone que «Ello debe entenderse sin perjuicio de la introducción de medidas de protección en otros tipos de Derecho procesal nacional, en particular, la inversión de la carga de la prueba en los procedimientos nacionales administrativos, civiles o laborales».

³⁹ En este sentido, el Decreto Legislativo 24, de 10 de marzo de 2023, 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, restringe esta presunción a los casos en que se presenta una demanda resarcitoria ante la autoridad judicial, dejando fuera a otras autoridades, cuando el artículo 17.3 dispone que «In caso di domanda risarcitoria presentata all'autorità giudiziaria dalle persone di cui all'articolo 3, comi, 1, 2,3 e 4, se tali persone dimostano di aver effettuato,

Con todo, la Ley 2/2023 exige al informante dos requisitos más para hacer efectiva la presunción que nos ocupa⁴⁰. Así, en primer lugar, debe demostrar «razonablemente» que ha comunicado o realizado una revelación pública⁴¹.

Una acreditación que se podría realizar mediante la comunicación de admisión a trámite prevista en el artículo 18.2.b) de la Ley 2/2023, siempre y cuando la comunicación no fuera anónima —el hecho de ser anónima no impide la emisión de un acuse de recibo. En este caso, la cuestión es demostrar que ese acuse de recibo se corresponde con la persona que realizó la comunicación— o el informante hubiera renunciado a recibir comunicación alguna—. Con todo recordemos que esta tramitación está exclusivamente prevista para la Autoridad Independiente de Protección del Informante y las Autoridades autonómicas competentes (art. 16.2)—, o con la certificación de estar acogido a la protección al amparo de la Ley. Pero, ¿podría ser suficiente el acuse de recibo de la información por parte de la A.A.I o de las Autoridades autonómicas competentes previsto en el artículo 17.4 de la Ley 2/2023? La respuesta parece positiva pues ni la Directiva ni la Ley hacen referencia o requieren que hayan sido admitidas. En concreto, la norma europea condiciona esta presunción y, por tanto, el traslado de la carga de la prueba a «la reserva de que dicha persona establezca que ha denunciado o ha hecho una revelación y ha sufrido un perjuicio». Sin embargo, resulta excesivo entender que la simple presentación de una comunicación o revelación pública puede ser suficiente para articular la medida que nos ocupa, sin que ello sea obstáculo para que una vez admitida, la presunción tenga efectos retroactivos al momento en que se presentó la comunicación o se realizó la revelación. En los casos en los que no se admita la comunicación el informante deberá, como es lógico, ser el que demuestre la conexión entre su actuación y las represalias ante los procedimientos que siga para su defensa.

Una cuestión de interés sería cómo opera la presunción y la inversión de la carga de la prueba una vez transcurridos dos años desde la admisión de la comunicación o revelación pública o desde la finalización del periodo de investigación, según la interpretación que se adopte del precepto⁴². La respuesta es evidente pues las medidas de protección exclusivamente se extienden durante el periodo citado salvo que se amplíe de forma justificada, previa audiencia de las personas u órganos que pudieran verse afectados conforme al artículo, en cuyo caso también se encontraría la prórroga de la

ai sensi del presente decreto, una segnalazione, una divulgazione pubblica o una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile e di aver subito un danno, si presume, salvo prova contraria, che il danno sia conseguenza di tale segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia all'autorità giudiziaria o contabile. — art. 17.4—.

⁴⁰ La Ley 2/2021 Andalucía contempla también la presunción que nos ocupa cuando dispone que «...se presumirá que los perjuicios puestos de manifiesto por las personas denunciadas se produjeron como represalia por denunciar, correspondiendo a la persona que haya adoptado la medida perjudicial probar que esa medida se basó en motivos debidamente justificados» —art. 37.1.d)—.

⁴¹ Distintos grupos parlamentarios criticaron la exigencia de «demostrar razonablemente», pues es un término no exigido por la Directiva. Así, por ejemplo, el G. P. Plural —Íñigo Errejón Galván y Joan Baldoví Roda— manifestaba en la justificación de la enmienda núm. 258 que la exigencia de «demostrar razonablemente» no responde a la previsión de la Directiva de «establecer», se presenta incoherente con la medida de protección que consiste precisamente en una presunción, y se aparta de la solución aplicada en otras normas de nuestro sistema jurídico, por ejemplo, el art. 60.7 de la LRJCA o el art. 96.1 de la LRJS, que hablan de aportación de indicios fundados». Véanse, entre otras, las enmiendas 121, 157, 80 y 50 (BOCG 123-3, de 28 de noviembre de 2022).

⁴² Véase Pérez Monguió, 2019b): epígrafe V.2.

presunción y de la inversión de la carga de la prueba. En los supuestos en que transcurra el plazo mencionado sin ampliación del mismo, será el informante el que deberá demostrar que el perjuicio fue consecuencia de la comunicación o revelación pública⁴³. Como es razonable, si el procedimiento ante un órgano jurisdiccional u otra autoridad comienza antes de que precluya el plazo de dos años, la presunción y la inversión de la carga se prolongará durante todo el procedimiento con independencia del momento en que finalice.

La segunda cuestión conlleva el deber del informante de demostrar que ha existido un perjuicio, algo que no resulta complejo en los supuestos enumerados en el artículo 36.3 pues operará *ope legis*. En los demás casos será el informante el que deberá acreditar el citado perjuicio para que opere la inversión de la carga de la prueba.

Procedimientos ante	Órganos jurisdiccionales. Otras autoridades.	Por perjuicios sufridos.
Requisitos	Demostrar razonablemente que ha comunicado o ha realizado una comunicación.	De conformidad a la ley.
	Que ha sufrido un perjuicio.	Opera <i>ope legis</i> en los supuestos del artículo 36.3 Ley 2/2023.
Consecuencias	Presunción <i>iuris tantum</i> que el perjuicio se produjo como represalia.	Inversión de la prueba, correspondiendo probar al que adoptó la medida.
Periodo en el que opera la presunción	Durante los dos años. Posteriormente a los dos años exclusivamente si hubo una ampliación del periodo de protección.	

VIII. REFLEXIÓN FINAL

En mi opinión, se trata de una ley claramente mejorable, tanto desde el punto de vista técnico como desde el sustantivo, pero especialmente preocupante en lo que respecta a los instrumentos de protección del informante, pues aborda con tibieza cuestiones de enorme delicadeza. Como señaló Albus Dumbledore, el poderoso mago y director de Hogwarts en la saga de Harry Potter: «Tiempos oscuros y difíciles nos aguardan. Pronto

⁴³ En este sentido, el artículo 21.6 de la Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, estabelece o regime geral de proteção de denunciadores de infrações, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, exclusivamente extiende la presunción a dos años desde el acto de denuncia o revelación pública cuando dispone que «Los siguientes actos se presumen motivados por denuncia interna o externa o divulgación pública, salvo prueba en contrario, cuando se practican dentro de los dos años siguientes a la denuncia o divulgación pública».

habrá que elegir entre lo que es correcto y lo que es fácil». Informar no resulta fácil — aunque sea lo correcto—, y las consecuencias pueden ser demoledoras para quienes se atreven a hacerlo. Por ello, deben eliminarse todos aquellos obstáculos que puedan poner en peligro a quienes informan y hacerse efectivas, sin trabas ni demoras, todas las medidas previstas. Para concluir, regresando al título de este trabajo, las medidas de apoyo no deben ser un truco, un cajón vacío o de difícil o imposible acceso para el informante, sino un trato: un verdadero compromiso con la protección de quienes dan un paso al frente y se niegan a desviar la mirada.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO 29
Julio 2025 – Diciembre 2025

BIBLIOGRAFÍA

- Barceila Pérez, J. A., (2017), «La validez probatoria de la denominada “lista Falciani” a tenor de la reciente jurisprudencia», *Quincena fiscal*, núm. 20, págs. 145 a 170.
- Cantone, R., «L’Italia investe nel Whistleblowing importante strumento di prevenzione della corruzione», en *Segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico*, ANAC, 2016.
- Cerrillo I Martínez, A. (2018), «Diez propuestas para la colaboración ciudadana en la alerta de malas prácticas en la Administración Pública», en *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, núm. 6.
- Fernández Ramos, S. [2023a)], «Ámbito de aplicación», en Pérez Monguió, J. M^a y Fernández Ramos, S. (Coords.), *El nuevo sistema de protección del informante, Estudio sistemático de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*, Bosch, 2023, págs. 175-191.
- [2023.b)] «Ley 2/2023, de 20 de febrero, de protección al informante: Ámbito material de aplicación», en *Revista General del Derecho*, núm. 63.
- García-Moreno, B., (2020), *Del whistleblower al alertador: la regulación europea de los canales de denuncia*, Tirant Lo Blanch, 2020.
- Gargano, G. (2016) «La “cultura del whistleblower” quale strumento di emersione dei profili decisionali della pubblica amministrazione», en *Rivista di Diritto Pubblico Italiano Comparato Europeo*, núm. 1, págs. 1-31.
- González López, J.J. (2019), «Admisión probatoria de la información obtenida con vulneración de derechos fundamentales: a propósito de la “lista Falciani”», en Bujosa Vadell, L. M. (Dir.), *En torno a la prueba y al proceso*, Comares, 2019, págs. 39 a 56.
- Gosálvez Pequeño, H. (2019), *La denuncia administrativa*, Aranzadi.
- Jiménez Franco, E., (2022). «Prospectiva administrativa y la futura Ley de protección de los informantes», en Z. Sánchez Sánchez (Dir.), *Regulación con prospectiva de futuro y de consenso. Gobernanza anticipatoria y prospectiva administrativa*. Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 215-242. ISBN: 978-84-1124-119-9. DL NA 2651-2022.



- (2023) «La nueva Autoridad Independiente de Protección del Informante», en Pérez Monguió, J. M^a, Fernández Ramos, S. (Coords.), *El nuevo sistema de protección del informante*. Ed. La Ley, Madrid, pp. 321-388.
- León Alapont, J. (2023), *Canales de denuncia e investigaciones internas en el marco del Compliance Penal Cooperativo*, Tirant Lo Blanch.
- Massari, G. (2018), «Il whistleblowing all'italiana: l'evoluzione del modelo sino alla legge n. 179 del 2017», en *Studium Iuris* 9, pp. 981-992.
- Pablos Mateos, F. (2020), «La prueba ilícita obtenida por particulares en el ámbito tributario ante los nuevos paradigmas de protección del denunciante», en *Gaceta fiscal*, núm. 405, págs. 11 a 44.
- Pérez Monguió, J. M^a (2019), «Del chivato al colaborador: el whistleblowing», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 115, pp. 345-377.
- [2023a)] «Red o telaraña: las condiciones para la protección del informante», en *Revista española de la transparencia*, Núm. 18, pp. 133-163.
 - [2023b)] «La protección del informante como piedra angular del sistema del whistleblower», en Pérez Monguió, J. M^a y Fernández Ramos, S., (Coords.) *El nuevo sistema de protección del informante*, Bosch, págs. 231-310.
- Sierra-Rodríguez, J. [2023a)], «La revelación pública», en Pérez Monguió, J. M^a y Fernández Ramos, S. (Coords.), *El nuevo sistema de protección del informante, Estudio sistemático de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*, Bosch, págs. 175-191.
- [2023b)] «Los sistemas internos de información en la Ley 2/2023 de protección de personas informantes: un análisis jurídico ante su inmediata exigibilidad», en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 24, págs. 70-98.
- Tardío Pato, J. A. (2023), «Antecedentes, tramitación de la ley, finalidad y reparto competencial», en Pérez Monguió, J. M^a y Fernández Ramos, S. (Coords.), *El nuevo sistema de protección del informante, Estudio sistemático de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*, Bosch, págs. 21-42.

