

Los Sistemas Internos de Información en la Administración Local de Andalucía

Obligaciones, implantación y buenas prácticas conforme a la Ley 2/2023

Marco de Colaboración

Actividad Formativa Especializada OAAF -
FAMP

Ponentes;

Manuel Pérez Piñas: Subdirector de
Asuntos Jurídicos, Prevención y
Protección del Denunciante de la OAAF

M Teresa Gallardo López: Jefa Dpto.
Asuntos Jurídicos.

Bloques Temáticos

BLOQUE 1

Marco legal y obligaciones.

BLOQUE 2

Implantación del canal y funcionamiento

BLOQUE 3

La protección del informante y el papel de la OAAF como autoridad externa

DESGLOSE BLOQUE 1

- Origen y doble dimensión de la Ley 2/2023
- Sujetos obligados en el sector público local
- Fórmulas de optimización de recursos (flexibilización):
 - Medios compartidos
 - Externalización
- Competencia y procedimiento para la aprobación del SII
- Plazos de implantación y régimen sancionador
- Panorama actual

DESGLOSE BLOQUE 2

- Infraestructura básica: concepto de sistema frente a canal
- Principios rectores de la configuración del SII
- El RSII
- Ámbito material del SII
- Ámbito subjetivo del SII
- Procedimiento básico. Criterios de admisión



Origen y Doble Dimensión de la Ley 2/2023

Raíz Normativa

Transposición de la **Directiva (UE) 2019/1937** mediante la **Ley 2/2023, de 20 de febrero**, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

Doble Finalidad (Art. 1 Ley 2/2023)

- **Dimensión Tuitiva:** Protección adecuada frente a represalias a informantes.
- **Dimensión Preventiva:** Fortalecer infraestructuras de integridad y promover la autocorrección (ISO 37002:2021).

Gobernanza Moderna

"El SII debe concebirse como una infraestructura básica sobre la que se asienta una gobernanza ética moderna, pasando de ser una obligación reactiva a un elemento de aprendizaje organizacional."

(Recomendación 2/2026 AIPI)

SII: Cauce Preferente

Siempre que se pueda tratar de manera efectiva la infracción y el denunciante considere que no hay riesgo de represalia (art 4 Ley 2/2023).

No obstante, el informante puede elegir el cauce a seguir, interno o externo.

Reactiva » Proactiva

De la mera obligación de cumplimiento a la cultura de integridad institucional.


ISO 37002:2021

Estándar internacional de referencia para sistemas de gestión de denuncias.

Directiva (UE) 2019/1937

Marco europeo de mínimos que los Estados miembros deben superar, no solo transponer.

Sujetos Obligados en el Sector Público Local

 **Perímetro Obligatorio Absoluto (Art. 13.1 Ley 2/2023):** La obligación alcanza de forma incondicional a **todas las entidades locales**, sin excepción de tamaño ni naturaleza.

La estructura territorial y sus satélites locales quedan plenamente comprendidos en el ámbito subjetivo de la norma:



Administraciones Locales Territoriales (art 13.1 a)

Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Mancomunidades, Consorcios, Comarcas y Áreas Metropolitanas.



Organismos Autónomos (art 13.1 b)

Organismos autónomos y Entidades públicas vinculadas o dependientes de las administraciones territoriales locales.
Asociaciones y corporaciones en las que participen Ad. y organismos públicos.



Fundaciones del sector Público Local (art 13.1 f)

- 1.º Aportación fundacional inicial o posterior mayoritaria (directa o indirecta) de la entidad local.
- 2.º Patrimonio integrado en más de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por el sector público con carácter permanente.
- 3.º Mayoría de derechos de voto en el Patronato asignada a representantes públicos

Criterios: basta uno solo



Sociedades Mercantiles (13.1 g)

-Capital social participado en más del 50% por la Administración local
-o bajo situación de control de gestión del Art. 5 del TRLMV (control de la gestión o de la mayoría del órgano de administración).

Especialidades de Control + (Art. 13.3 y 13.5): Separación de Canales (Art. 13.3): Entes con funciones de investigación deben separar el canal interno (incumplimientos de su propio personal) del canal externo (comunicaciones de terceros).



Fórmulas de flexibilización: Medios compartidos

Flexibilización organizativa con canales diferenciados y responsabilidad propia.



Quién puede compartir

- **Municipios < 10.000 habitantes:** pueden compartir el SII y los recursos de investigación y tramitación, entre sí o con cualquier administración ubicada en la CCAA (p. ej., Diputación Provincial).
- **Entidades instrumentales dependientes con < 50 trabajadores:** pueden compartir el SII con la Administración local de adscripción (Ayuntamiento matriz).

Instrumento jurídico: convenio de colaboración (Ley 40/2015).

Garantía de diferenciación obligatoria (Art. 14.3)

- Sistemas independientes entre sí; canales netamente diferenciados, estancos y visibles en cada portal web corporativo para evitar la confusión del usuario.

Alcance de la compartición

- art 14: “el SII y los recursos dedicados a la investigación”. Compartir medios NO EXIME de las obligaciones jurídicas individuales. La infraestructura, la gestión material, recursos materiales, el personal investigador e instructor puede delegarse, pero la decisión final de archivo, admisión o seguimiento es exclusiva e indelegable de cada entidad.

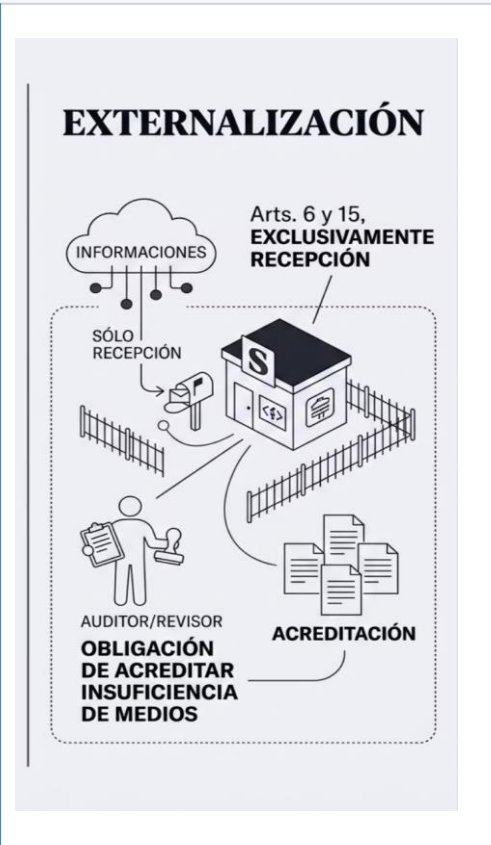
-¿Se puede compartir RSII?: diluye la responsabilidad, AIPI lo permite. En todo caso, obligación de notificación separada: cada una de las entidades obligadas deberá remitir separadamente a la autoridad tanto el acuerdo adoptado al efecto como la designación de la persona RSII (Guía AIPI 1/2026)

referencia interpretativa: Criterio del Comité de expertos UE: Actas 2ª (29/09/2020), 5ª y 6ª (10/11/2021) v 9ª (03/10/2023).



Fórmulas de flexibilización: Externalización

Gestión por tercero externo: apoyo instrumental sin sustitución de obligaciones.



Límites legales de la gestión por tercero externo (Arts. 6 y 15)

- Exige acreditar la **insuficiencia de medios propios** (art. 116.4.f LCSP).
- Carácter estrictamente **instrumental**: limitada por ley al procedimiento de **recepción de informaciones** y acuse de recibo; **nunca sustituye al RSII**. (aunque podría ser uno de los miembros de un órgano colegiado RSII)
- La admisión, instrucción y seguimiento son indelegables de la corporación. El tercero externo actúa como encargado del tratamiento.

Criterio del Comité de Expertos de la Comisión Europea

- Actas de la 5ª y 6ª reunión (2021): se puede confiar a terceros la recepción y acuse de recibo de informes y, según los servicios, posiblemente también la realización de investigaciones.
- La obligación de abordar y dar seguimiento a una infracción identificada sigue recayendo en la entidad jurídica y no puede externalizarse.
- Los terceros no pueden sustituirse plenamente en las obligaciones de las entidades.

Regla práctica

- El apoyo externo puede ordenar la entrada y recepción de comunicaciones, pero la responsabilidad del sistema, la decisión y el control permanecen dentro de la entidad.

Plazos de Implantación y Régimen Sancionador

⊗ **Plazos Legales Plenamente Vencidos (Disposición Transitoria 2ª):** Mayo de 2023 (régimen general) y **1 de diciembre de 2023** (municipios de menos de 10.000 habitantes). Ambos plazos se encuentran expirados.

Tipificación de la Infracción

El **artículo 63.1.g)** tipifica como **INFRACCIÓN MUY GRAVE** el "incumplimiento de la obligación de disponer de un Sistema interno de información en los términos previstos en esta Ley".

Multas (Art. 65.1.b)

- Personas jurídicas: de **600.001 hasta 1.000.000 de euros..**
- Personas físicas responsables: de **30.001 a 300.000 €**

Sanciones Accesorias

Amonestación pública, prohibición legal de obtener subvenciones públicas o beneficios fiscales (4 años), prohibición de contratar con sector público

2023

Año de vencimiento

Plazo general expirado en junio de 2023.

1M€

Sanción máxima

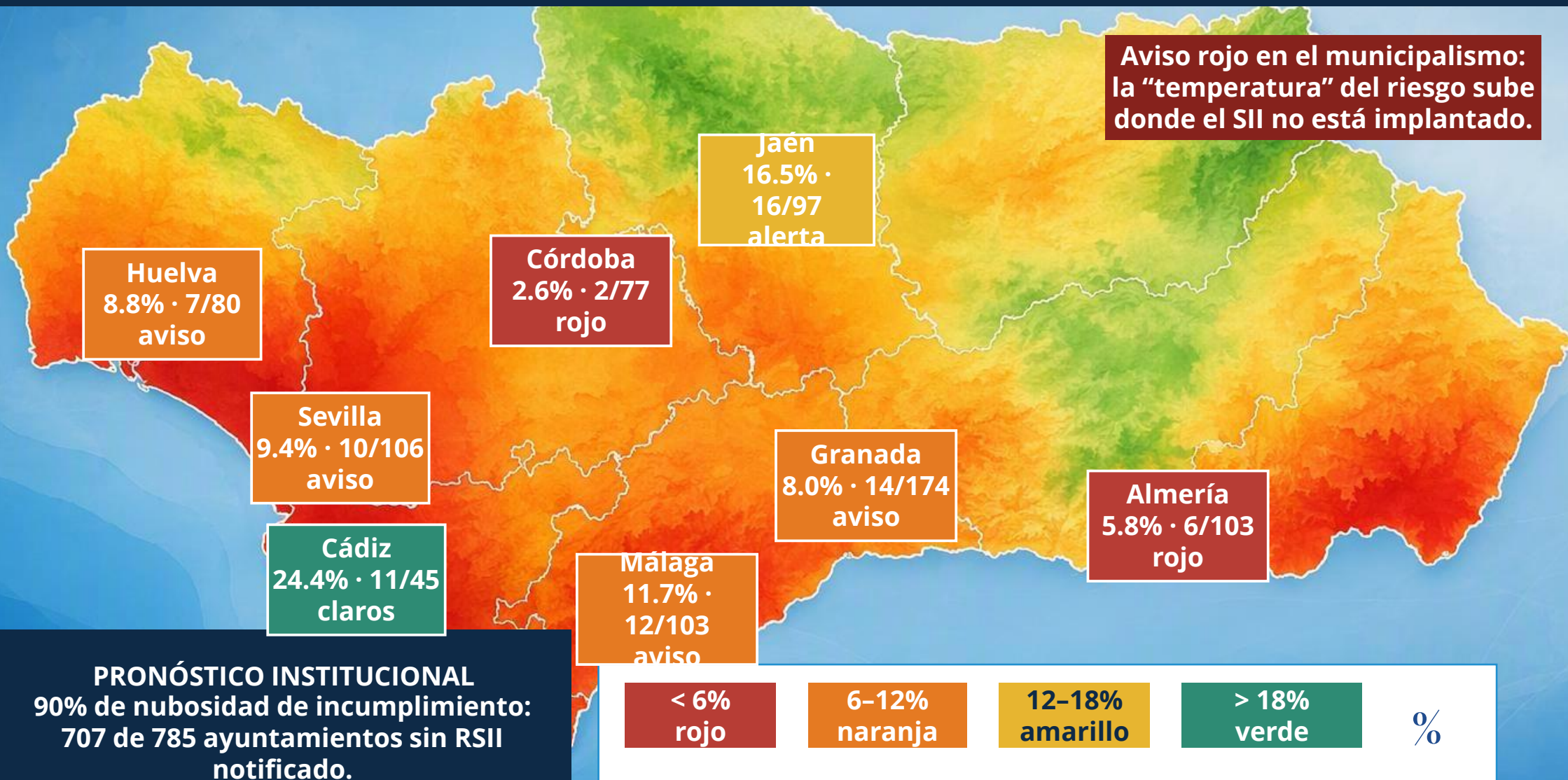
Hasta 1.000.000 € de multa coercitiva para entidades locales incumplidoras.

Panorama actual

Mapa del tiempo del cumplimiento SII



Predominio de aviso rojo/anaranjado: implantación muy baja y desigual por provincias.



Radiografía de un incumplimiento

Gobernanza ética local en Andalucía · RSII notificados ante la OAAF

EL GRAN SEMÁFORO ROJO

90%
de ayuntamientos
andaluces
al margen de la Ley 2/2023

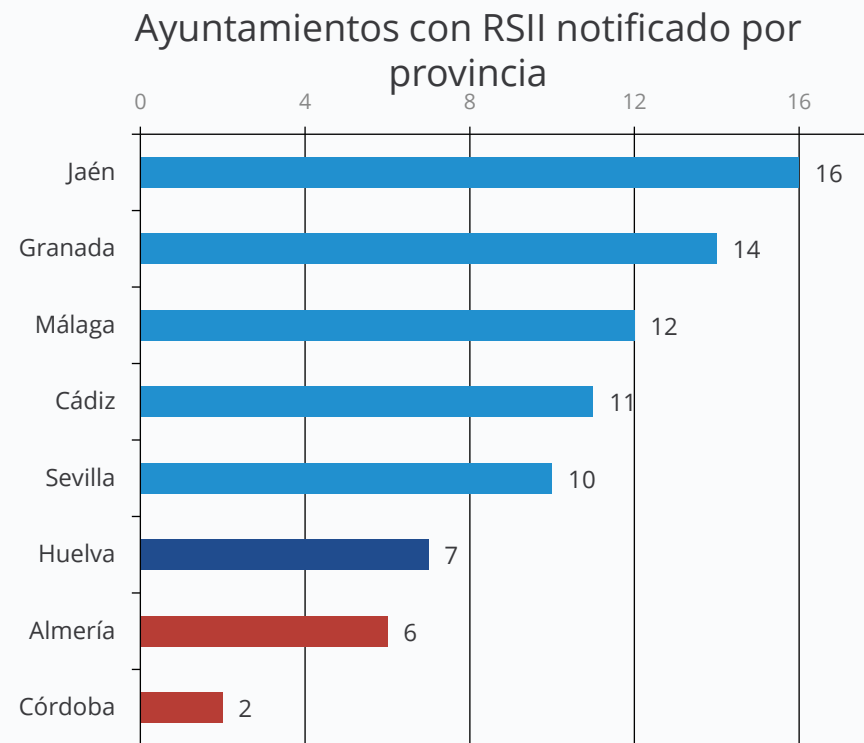
707 de 785
sin RSII notificado

10%
cumplen

78
notificados

Diputaciones: 62,5%
de incumplimiento
solo 3 de 8 notificadas

Mapa de la heterogeneidad territorial



Brecha territorial: Jaén 16 vs. Córdoba 2.

ALERTA EN LAS ARCAS MUNICIPALES

INFRACCIÓN MUY GRAVE

Sin SII operativo:
incumplimiento de
disponer del sistema
(art. 63.1.g Ley 2/2023)

600.001 €

— 1.000.000 €

Multas regladas
(art. 65.1.b)

: amonestación pública y
posible pérdida de
subvenciones o beneficios
fiscales.

Dato ejecutivo: obligación vencida · implantación desigual · riesgo sancionador real.

Competencia y Aprobación: El encaje normativo en la LRBRL

La Ley 2/2023 remite al «órgano de administración o gobierno»; en entidades locales, la competencia depende del instrumento elegido.

Ley	<p>Ambigüedad legal de la Ley 2/2023</p> <p>Punto de partida</p> <p>Obligación atribuida al «órgano de administración o gobierno» —sin equivalencia directa—La competencia depende de la forma jurídica elegida.</p>
------------	--

1	<p>Ayuntamientos</p> <p>Alcaldía · Decreto. (Política de Integridad y nombramiento del RSII).</p> <p>Máxima representación y la dirección del gobierno y la administración local</p> <p>Cláusula residual: arts. 21.1.s / 124.4.ñ LRBRL.</p> <p>Pleno Municipal/Junta Gobierno · Reglamento Orgánico (Procedimiento de gestión)</p> <p>Art. 22.2.d LRBRL. En cuanto regula derechos, se abre a terceros.</p>
2	<p>Diputaciones Provinciales</p> <p>Presidencia · Instrucción interna</p> <p>Art. 34.1.p LRBRL para instrucciones internas. (política del SII y designación RSII)</p> <p>Pleno Provincial · Potestad reglamentaria (procedimiento)</p> <p>Art. 33.2.b LRBRL. También aprueba convenios para gestionar canales de municipios <10.000 hab.</p>
3	<p>CONSULTA PREVIA</p> <p>Requisito: consulta previa a la representación sindical y/o legal de las personas trabajadoras.</p> <p>Representación: delegados de personal o Comité de empresa, según plantilla.</p> <p>LOLS art. 10.3: equipara garantías con comité y delegados de personal (art. 68 ET).</p> <p>Art. 64 ET: Efetivo intercambio de opiniones y diálogo; puede incluir informe previo.</p>

Infraestructura Básica: Concepto de Sistema frente a Canal

La distinción entre el Sistema Interno de Información (SII) y el Canal Interno de Información (CII) es fundamental para comprender el alcance de las obligaciones legales.

Sistema Interno de Información (SII)

El Todo Organizativo. Infraestructura global aprobada por el órgano de gobierno (Alcalde por Decreto o Pleno), previa consulta obligatoria con la representación legal de los trabajadores (Art. 5.1).

Engloba:

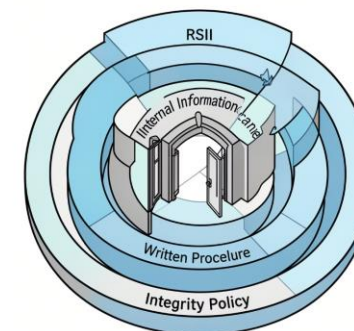
El canal de información

El Responsable del SII (RSII)

El procedimiento Formal de Gestión de las informaciones

La política o estrategia de integridad o estrategia que enuncie los principios generales del SII y defensa del informante (debidamente publicitada).

Garantías para la protección de los informantes en el ámbito de la propia entidad



Canal Interno de Información (CII)

La Parte Material. La vía corporativa o buzón físico/digital que actúa estrictamente como puerta de entrada de la información al sistema.

Estándar Internacional (ISO 37002:2021)

No es un simple correo electrónico ni un buzón genérico de quejas. Requiere un diseño complejo que aisle los datos del resto del sistema municipal, garantizando la confidencialidad e integridad de la información recibida.

8

PRINCIPIOS RECTORES

Configuración del Sistema Interno de Información

Art. 5 y 7 · Ley 2/2023

Principios rectores y configuración del sistema

El SII debe ser accesible, independiente, seguro, eficaz y compatible con comunicaciones anónimas.

- 1 Integralidad**
Integra todos los canales de denuncia municipales bajo un único paraguas tuitivo.
- 2 Independencia**
Sistema autónomo y diferenciado, incluso cuando se comparten medios técnicos.
- 3 Efectividad**
Tramitación ágil y diligente que incentive la vía interna y la autocorrección.
- 4 Accesibilidad subjetiva**
Acceso universal para todas las personas incluidas en el artículo 3.
- 5 Publicidad y visibilidad**
Presencia clara en la home de la web institucional, visible y localizable.
- 6 Seguridad y confidencialidad**
Reserva de identidad, confidencialidad de actuaciones y acceso limitado.
- 7 Anonimato real y efectivo**
Obligación de tramitar comunicaciones anónimas.
- 8 Omnicanalidad**
Comunicaciones por escrito, verbalmente o por ambas vías.

Clave práctica: el canal debe admitir y tramitar comunicaciones anónimas sin exigir identificación.

Responsable del Sistema Interno (RSII)

Figura central de gobernanza: gestiona el sistema y dirige la tramitación diligente de los expedientes.

RSII

**FUNCION
Y ESTATUTO**

Gobernanza y
gestión interna
del SII

Gestión íntegra del SII + potestad real de investigación

**no es una figura
decorativa**



Independencia cualificada

Sin instrucciones

Nadie dirige el expediente.

Autonomía funcional

Decisión técnica propia y reporte directo.

Medios suficientes

Recursos y acceso para investigar.

Idea clave: la independencia del RSII debe ser efectiva, verificable y protegida frente a interferencias.

Arts. 8
Ley 2/2023

Perfil idóneo, límites e incompatibilidades

La designación es flexible, pero debe preservar autonomía, medios y ausencia real de conflictos.

Perfil preferente o posible

- ✓ **Empleado público de carrera**
Perfil preferente por estabilidad, profesionalidad y legalidad.
- ✓ **Integridad / Compliance**
Puede asumirlo quien ya ejerza cumplimiento o políticas de integridad.
- ✓ **Órgano colegiado**
Permitido, pero debe delegar la gestión ordinaria en un miembro.

Medios compartidos

Cada ente dependiente mantiene y notifica su propio RSII.

Límites que no conviene cruzar

- ✗ **Cargos electos o políticos**
Excluir para evitar interferencia o sospecha partidista.
- ✗ **Consultora o profesional externo**
Solo apoyo instrumental en recepción; la responsabilidad no se externaliza.
- ✗ **DPD acumulado al RSII**
Incompatible por autosupervisión: el DPD controlaría sus propias decisiones.

Nombramiento y cese

Notificación telemática a la OAAF en 10 días hábiles.

Criterio rector: independencia funcional real, medios suficientes y conflicto de interés controlado.

RSII

PERFIL Y LIMITES

Gobernanza y
gestión interna
del SII

Designación
y garantías

Vías de entrada de la comunicación

El canal interno debe permitir comunicaciones por escrito, verbalmente o por ambas vías.

Regla de diseño: facilitar la entrada

1 POR ESCRITO



Correo postal
Medio electrónico
habilitado

2 VERBALMENTE



Vía telefónica
Mensajería de voz

3 REUNIÓN PRESENCIAL



A solicitud del
informante
Plazo máximo: 7 días

Verbal o presencial: documentar con consentimiento

Documentación previa autorización del informante
A) Grabación en formato seguro, duradero y accesible
B) Transcripción completa y exacta por el personal responsable

Derecho de revisión
Comprobar, rectificar y aceptar
mediante firma la transcripción.

Si se graba: advertencia previa + información RGPD.

Notificaciones: domicilio, email o lugar seguro indicado.

Art. 7

VIAS DE ENTRADA

Cómo puede llegar la comunicación al canal interno

Ley 2/2023 canal interno



¿Deben posibilitar todas las vías de comunicación?

Análisis de las exigencias de la Ley 2/2023 y la Directiva europea (Art. 7 Ley, 9.2 Directiva y Considerando 53) **Irma simultánea**.

la **AIPI**, en su **Recomendación 1/2026**, aclara que el ayuntamiento debe ofrecer obligatoriamente **ambas vías** de forma simultánea

Interpretación Literal

La Ley indica: "Los canales [...] permitirán denunciar por escrito o verbalmente, o de ambos modos". Esto podría sugerir que basta con ofrecer al menos una de las opciones (escrita o verbal), o ambas.

Interpretación Contextual

Considerando 53 y la necesidad de anonimato: Un canal puramente verbal, donde la voz podría identificar al informante, no sería acorde con la garantía de anonimato que exige la ley.

La conjunción "o" en la norma europea no actúa como una facultad de elección para la entidad obligada sino como un derecho de opción para el informante

Recomendación AIPI 1/2026; aclara que deben ofrecerse simultáneamente ambas vías de forma simultánea.

Aclara que es perfectamente legal que vuestro software informático implementado no soporte llamadas directas grabadas, siempre y cuando el ayuntamiento garantice la vía verbal por otros medios técnicos, como un número de teléfono atendido directamente por el instructor o el Responsable bajo llave

Conclusión: Cada entidad local define el tipo de canal. Sin embargo, es imperativo garantizar la confidencialidad, la accesibilidad, el anonimato y, obligatoriamente, la opción de reunión presencial si el informante la solicita.

Ámbito material del SII

Art. 2 Ley 2/2023: doble perímetro de protección (mínimo)+ marco autonómico andaluz (recomendado)



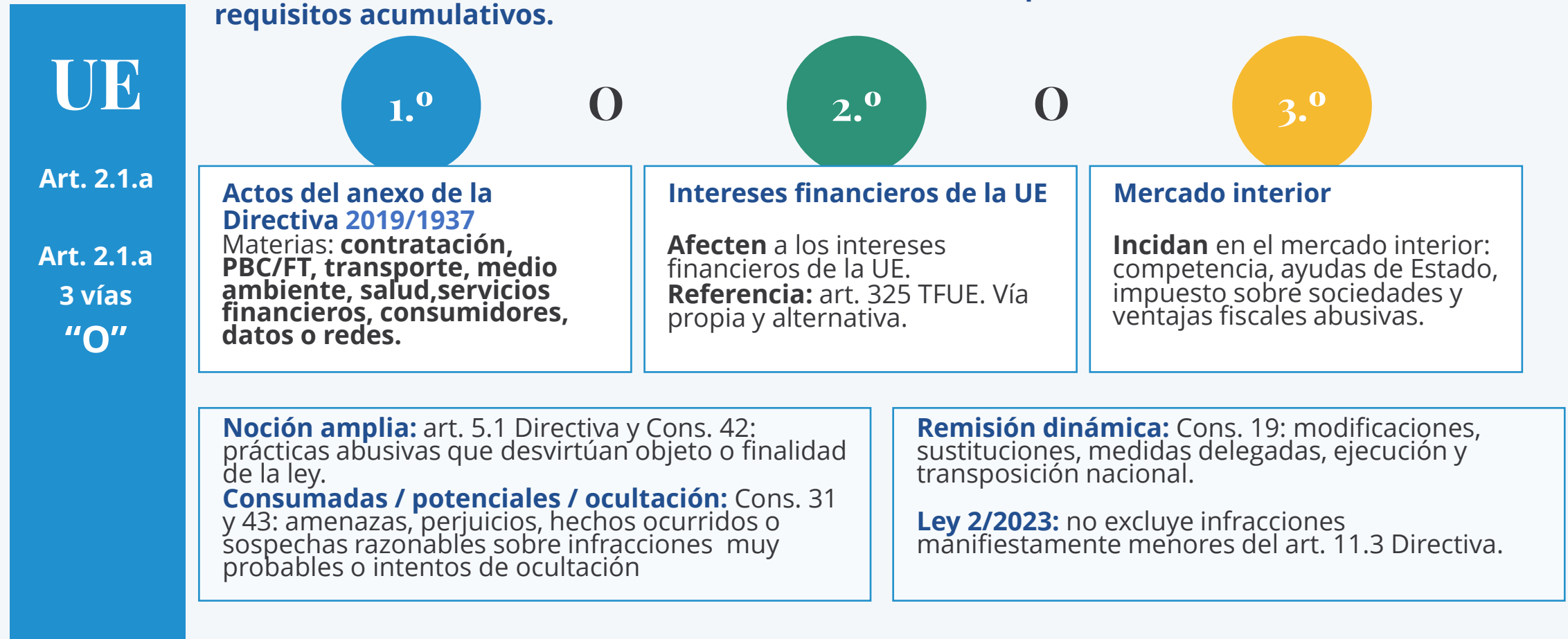
Idea clave: orientado al interés público.

Perímetro UE: tres vías alternativas del art. 2.1.a

Ámbito material del SII

Ley 2/2023 · Art. 2.1.a: basta que concurra uno de los supuestos 1.º, 2.º o 3.º (“o”).

Dentro de las infracciones del Derecho de la UE, el artículo prevé tres vías alternativas, no requisitos acumulativos.

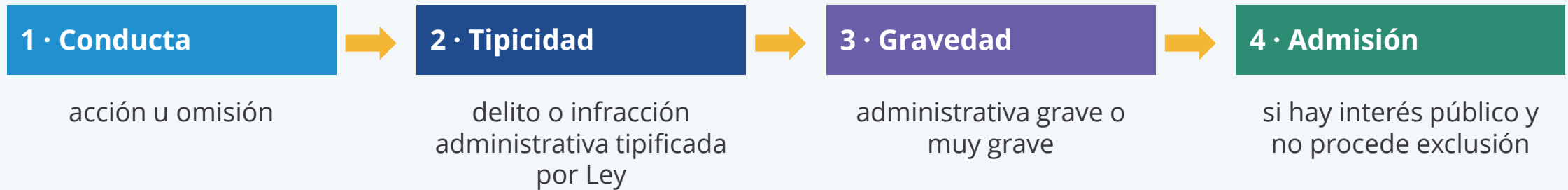


Clave: basta una sola vía (“o”); La calificación por el Derecho interna es indiferente si cae en el perímetro UE.

Derecho interno: tres filtros

Ámbito material del SII

Art. 2.1.b Ley 2/2023 · art. 27.1 Ley 40/2015



Quebranto económico: segundo inciso art. 2.1.b: En todo caso las infracciones que impliquen quebranto para la Hacienda Pública o Seguridad Social.

Consejo de Estado 1361/2022: precisión redundante; no elimina tipicidad ni gravedad.

Origen: remanente del anteproyecto sobre interés general.

Interés público: El criterio se sustituyó por seguridad jurídica.
¿requisito implícito? Art. 1.2: prevención y detección de amenazas para el interés público.

Criterio: la gravedad legal presume interés general; puede exigirse análisis adicional.

Infracciones potenciales: "puedan ser constitutivas". Interpretación acorde con el enfoque preventivo.
Considerandos 31 y 43: admitir sospechas razonables, hechos muy probables o intentos de ocultación.

Perímetro Interno MINIMO: no cubre los gasto ineficiente ordinario: si no existe encaje jurídico o marco autonómico que amplíe la cobertura.

disciplinarios , orden social y seguridad laboral.

Faltas disciplinarias:

Dos posturas: exclusión por sujeción especial o inclusión directa de graves/muy graves.

Criterio OAAF: incluir conductas ligadas a corrupción e integridad pública.

Ejemplos: prevalencia de empleado público para beneficio indebido; incompatibilidades efectivas; no abstenerse; conflictos de intereses de altos cargos.

Infracciones del orden social

Orden social: LISOS art. 1: infracciones administrativas en el orden social.

Seguridad Social: art. 2.1.b incluye en todo caso infracciones graves/muy graves con quebranto.

Seguridad y salud en el trabajo

Directiva 89/391/CEE: régimen específico no derogado; Considerando 21.

Art. 27.3 Directiva: posible ampliación futura del ámbito.

Art. 2.3 Ley 2/2023: protección sin perjuicio de normativa específica.

Sí entran:

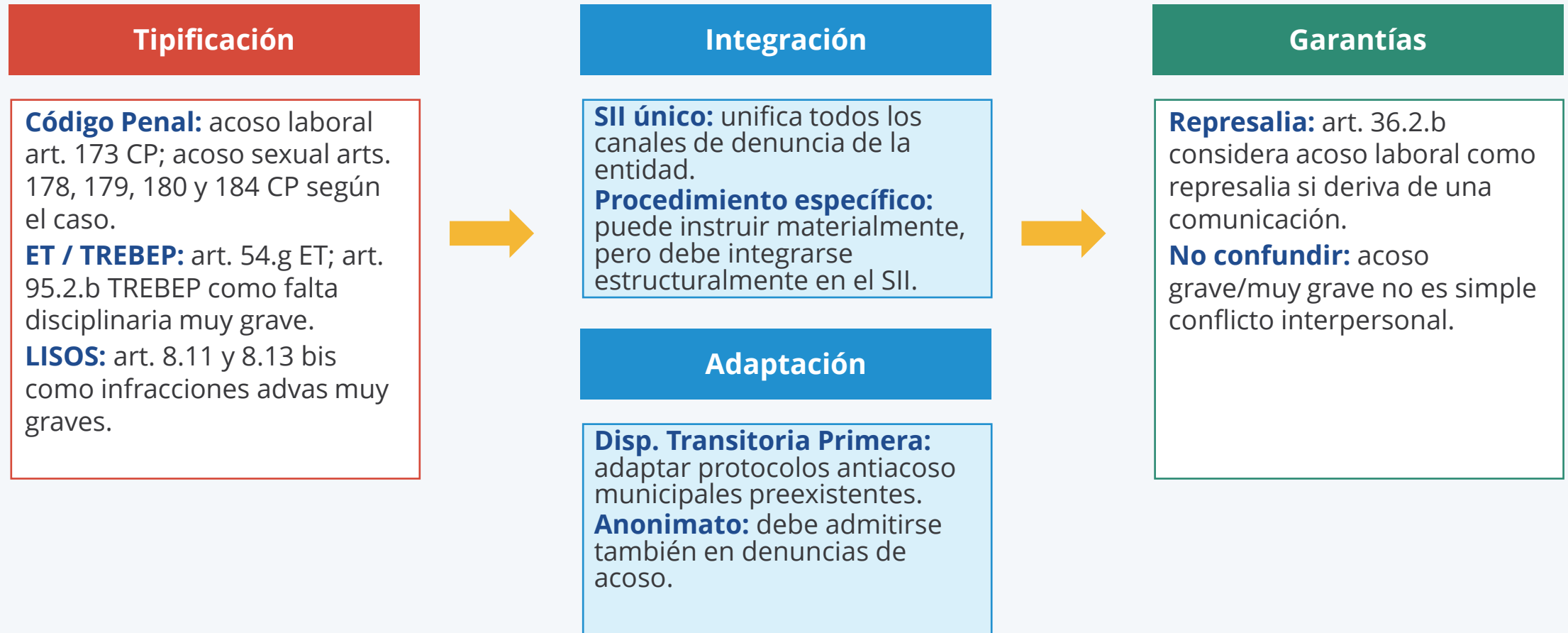
Dictamen CGPJ: coexistencia sumatoria, no exclusión material; si es grave/muy grave, entra. El criterio formal del art. 2.1.b opera con independencia de la materia.

Conflicto interpersonal solo puede operar en faltas leves o medibles; nunca para tapan una infracción grave o muy grave.

Acoso laboral y sexual: del protocolo al SII

CP · ET · TREBEP · LISOS · art. 36.2.b Ley 2/2023 · Disposición Transitoria Primera

Ámbito material del SII



Resultado: el protocolo antiacoso conserva especialización, pero debe respetar las garantías tuitivas de la Ley 2/2023.

Marco andaluz: ampliar el perímetro del SII no es arbitrario, es coherente

Ámbito material del SII

Ley 2/2021 · Reglamento OAAF arts. 45.1.a y 54 · Directiva arts. 2.2 y 25.1

Mínimo estatal: art. 2 Ley 2/2023

Norma de mínimos: Directiva art. 25.1 permite disposiciones más favorables; art. 2.2 permite ampliar a otros ámbitos

Andalucía: Ley 2/2021 cubre fraude, corrupción (incluido nepotismo en procesos selectivos) conflictos de intereses y cualquier actividad ilegal contra intereses públicos o financieros

Reglamento OAAF: art. 45.1.a promueve canales internos; art. 54 reconoce protección si la información está en el ámbito de Ley 2/2021 y se comunica por canal interno, externo o revelación pública.

Art. 7.4 Ley 2/2023: los canales internos pueden recibir comunicaciones fuera del art. 2; sin protección estatal: *"dichas comunicaciones y sus remitentes quedarán fuera del ámbito de protección dispensado por el SII"*
Pero cubiertas por normativa autonómica. si (

Recomendación OAAF: incluir abusos de autoridad, mala gestión de recursos públicos y desviación de poder cuando afecten al interés público.

Criterio operativo: que el canal sea un sensor de integridad

Mala administración, despilfarro, alertas tempranas y propuestas de reforma

Ámbito material del SII

NO TODO RIESGO DE INTEGRIDAD ESTÁ TIPIFICADO

La Ley estatal puede dejar fuera incumplimientos relevantes en contratación, selección de personal, subvenciones o patrimonio público si no encajan en delito o infracción grave/muy grave.

Propuesta conjunta de reforma AAI: incluir "infracción penal o infracciones administrativas y cualquier conducta que implique **mala administración o despilfarro**, siempre que, en todos los casos, lesionen o pongan en peligro el **interés general** (En todo caso, si hay quebranto económico para la Hacienda Pública o SS o afecte a la **eficiencia en la gestión de recursos públicos**)

Irregularidad o sospecha fundada: ampliar el canal para que actúe como alerta temprana antes de consumarse el daño.

Excluidas: las **meras irregularidades formales o controversias jurídicas con cauces ordinarios de revisión**, salvo que concurren indicios razonables de lesión o puesta en peligro del interés general.

Ley andaluza 2/2021: mejora el mínimo estatal al cubrir corrupción, fraude, conflicto de intereses, abuso de autoridad, mala gestión, desviación de poder y conductas lesivas del interés general.

Consejo de Europa 30/04/2014: protección ante corrupción, conflictos de intereses, abuso de cargo público, mala gestión grave o despilfarro de fondos públicos.

ampliar la escucha interna fortalece la prevención

Ámbito material: corrección de exclusiones

Propuesta conjunta de autoridades · reforma del art. 2.4 Ley 2/2023

Ámbito material del SII

Propuesta: no excluir por categoría profesional, sino por naturaleza de la información

Redacción propuesta del art. 2.4

La protección no se aplicaría a informaciones que afecten a información clasificada. Tampoco al secreto profesional médico o de la abogacía, ni al secreto de las deliberaciones judiciales.

Supresión de la exclusión genérica

Eliminar la referencia al “deber de confidencialidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”. La Directiva no contempla una exclusión global por ser policía o militar.

Criterio europeo

Consejo de Europa 2014: las restricciones deben basarse en la naturaleza de la información —por ejemplo, seguridad nacional—, no en la categoría profesional del informante.

Justificación operativa

La exclusión crea un espacio de impunidad en un ámbito de alto riesgo. Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que denuncian irregularidades internas son especialmente vulnerables a represalias amparadas en un mal entendido “deber de lealtad” o “deber de confidencialidad”. Dejarlos fuera desampara a quienes pueden destapar corrupción, abusos de poder y malas prácticas de alto impacto.

Regla de lectura: proteger al informante salvo información clasificada o secretos cualificados expresamente preservados.

Ámbito personal mínimo: quién queda dentro

Art. 3 Ley 2/2023 · art. 3.4 Ley 2/2023 · art. 4.2 Directiva · Considerandos 1 y 36

Ámbito subjetivo del SII

Regla general — art. 3 Ley 2/2023: 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,”.

Concepto amplio de trabajador: “en todo caso”

Empleados públicos
funcionarios/interinos ·
laborales · eventuales ·
altos cargos/concejales

Cuenta ajena
y trabajadores
autónomos

Accionistas, partícipes
y órgano de gobierno o
dirección

Contratistas,
subconcesionarias
y proveedores

Voluntarios, becarios
y formación, con o sin
remuneración

Exempleados y aspirantes
procesos selectivos,
candidatos en bolsas u
oposiciones

Sujetos protegidos por extensión

Art. 3.4 Ley 2/2023 / art. 4.2 Directiva

a) **Facilitadores:** personas físicas que auxilien confidencialmente al informante dentro del contexto laboral.

b) **Personas físicas vinculadas:** compañeros de trabajo o familiares expuestos a represalias cruzadas.

c) **Personas jurídicas vinculadas:** empresas donde trabaje, mantenga relación o tenga participación significativa.

Fundamento comunitario

Considerandos 1 y 36 Directiva UE 2019/1937: quienes están en primera línea detectan antes perjuicios al interés público; la protección específica se justifica por su “vulnerabilidad económica” para que no se abstengan de informar por temor.

Lectura práctica: el elenco estatal es un suelo mínimo; debe interpretarse de modo amplio y adaptado a cada entidad.

Plus andaluz: cualquier persona puede denunciar

Art. 4.1.f Ley 2/2021 · art. 16 y 18.2 Ley 2/2023 · arts. 9.2 y 9.5 Directiva · art. 62 LPAC

Ámbito subjetivo del SII

Ley andaluza 2/2021: denunciante

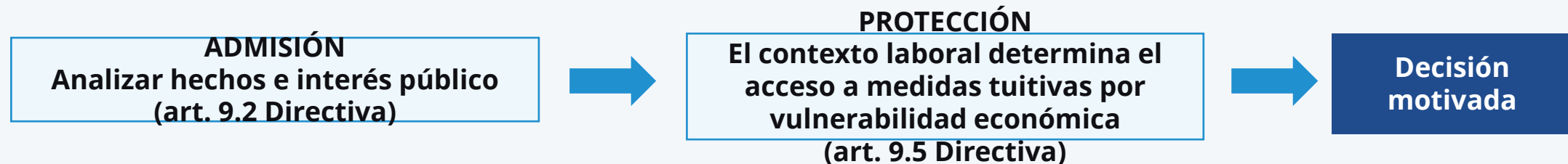
Art. 4.1.f: las comunicaciones pueden formularse por **cualquier persona física o jurídica, o ente sin personalidad jurídica**. La Ley 2/2023 es un derecho de mínimos; la mejora autonómica opera preferentemente en el sector público andaluz.

¿Inadmitir por quién comunica?

Pretender inadmitir “cuando el informante se encuentre fuera del ámbito personal del sistema” es un **error crítico**: la exigencia de vinculación laboral para admitir el trámite es contraria a Ley 2/2023 y Directiva; el art. 18.2 mira los hechos, no a las personas.

Paradoja del anonimato

Si el sistema tramita denuncias anónimas —abstracción total del sujeto—, sería incongruente rechazar una denuncia identificada por firmarla un ciudadano, familiar o socio comercial sin relación laboral. Se daría “mejor derecho” al anónimo.



Límite del contexto laboral: hechos privados o ajenos a la organización

Debe vincularse a la actividad de la entidad, con ocasión de sus funciones. Casos inadmisibles: hechos estrictamente domésticos o privados de un directivo o compañero —ej: asistenta sin alta en la Seguridad Social en su casa, alquiler ilegal privado, hurto fuera del horario de trabajo o disputas vecinales—. Al ser ajenos a la organización, el ayuntamiento carece de competencias y herramientas para investigarlos.

Regla operativa: admitir por hechos verosímiles y fundados; reservar el análisis del contexto laboral para la protección.

Ámbito subjetivo: propuesta de ampliación

Propuesta conjunta de autoridades / Anteproyecto LIP · art. 3.4 Ley 2/2023 · Considerandos 62 y 89 Directiva

Ámbito subjetivo del SII

Extender el Título VII a sujetos expuestos a represalias aunque no sean “whistleblowers” clásicos

d) Responsables y gestores del SII

Responsables de sistemas internos y externos de información y personas que intervienen en la gestión de comunicaciones. Protección por represalias derivadas del ejercicio de estas funciones; extensión hasta 5 años tras el cese.

e) Deber profesional

Personas que comunican irregularidades en el marco de sus deberes laborales o porque la infracción constituye delito: interventores, secretarios-interventores, letrados u otros perfiles obligados a advertir.

f) Organizaciones de la sociedad civil

Entidades que asesoran o asisten al informante y deben mantener confidencialidad. La Directiva exige evitar represalias indirectas: restricciones de financiación, listas negras o presión institucional.

Fundamento de la reforma

Considerando 62

La Directiva menciona a quienes, por funciones profesionales, pueden verse presionados al comunicar irregularidades. La Ley 2/2023 no los incorporó expresamente.

Considerando 89

También deben protegerse organizaciones que asisten al informante frente a represalias indirectas, incluidas restricciones de financiación o inclusión en listas negras.

Idea fuerza: declarar expresamente la protección refuerza la independencia del RSII y de quienes sostienen el sistema.

PROCEDIMIENTO

NATURALEZA JURÍDICA no administrativa

La Ley 2/2023 no diseña un procedimiento interno completo; sí impone garantías mínimas que el procedimiento debe respetar.

Arts. 5 y 9 Ley Directiva 2019/1937

Vacío procedimental, no vacío de garantías

NATURALEZA: El canal interno es una fase pre-administrativa / pre-procesal de investigación y verificación interna: no un procedimiento administrativo ordinario.

NO regula

La ley estatal no configura un procedimiento interno cerrado ni un trámite de criba detallado para los SII locales.

Sí exige

Procedimientos adecuados, tratamiento efectivo y garantías básicas de informante, afectados, terceros y datos.

Criterio OAAF - AIPI

La admisión, inadmisión o archivo preliminar son actos de gestión interna. Sirven para refinar información antes de activar expedientes disciplinarios, sancionadores o penales.

Aprobación formal obligatoria

Debe aprobarse por órgano de gobierno o administración: Alcaldía mediante Decreto o Pleno. **Nunca por decisión unilateral del RSII.**

Consecuencia: no aplicar mecánicamente la LPAC; diseñar una criba propia, tasada y garantista

Principios mínimos que sí impone la Ley 2/2023

La ley no regula el procedimiento completo, pero sí fija garantías básicas irrenunciables

NO: procedimiento interno cerrado

La Ley 2/2023 no diseña la criba interna.

Si establece garantías mínimas

El SII local debe incorporarlas y documentarlas.

Tratamiento efectivo

Tramitar, seguir y resolver de forma ágil; no basta recibir la comunicación.

Canal seguro y registro

Admisión escrita, verbal o presencial; código único y repositorio restringido.

Confidencialidad

Reserva de identidad del informante, afectados y terceros; anonimato protegido.

Acuse y plazos

Acuse en 7 días naturales; resolución en 3 meses, ampliable por complejidad.

Derecho del afectado

Presunción de inocencia, honor, información de hechos y audiencia sin frustrar pruebas.

Información al afectado

Derecho a aportar datos; respuesta motivada y comunicación por buzón seguro.

Datos y accesos

Acceso limitado a RSII, DPD, técnicos y órganos que aplican medidas.

Remisión penal

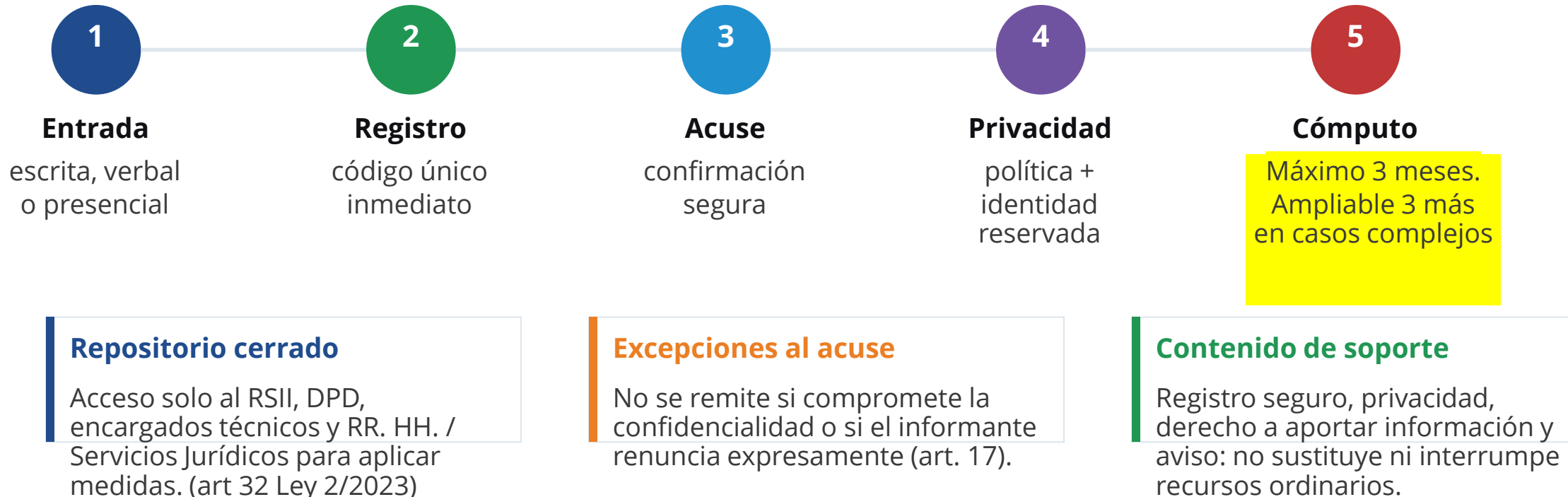
Fiscalía o Fiscalía Europea si aparecen indicios de delito.

Visión de conjunto: estos mínimos operan aunque el detalle procedimental lo apruebe cada entidad local.

Recepción, registro seguro y acuse obligatorio

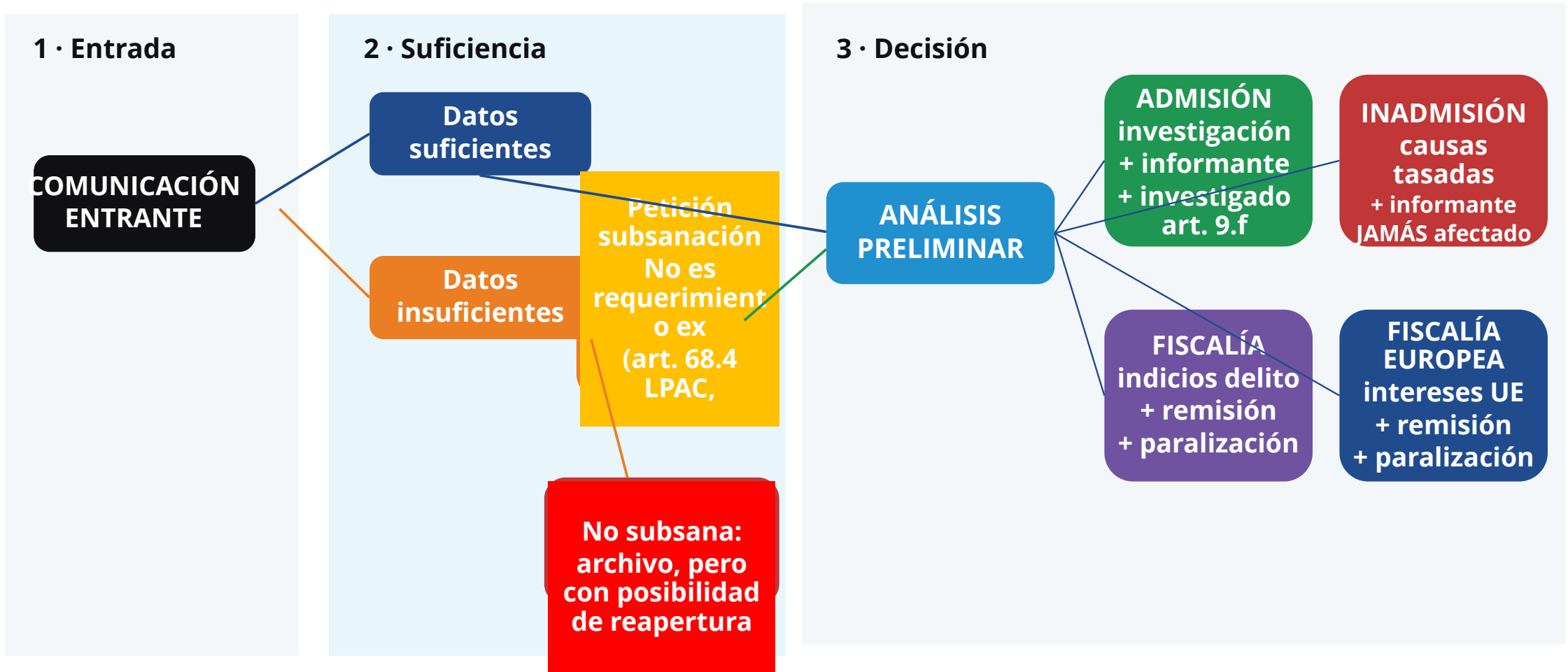
Arts. 9.c, 17, 23 y 32 Ley 2/2023

7 días naturales para acusar recibo



Flujo completo del análisis preliminar

Decisiones, plazos orientativos y regla de confidencialidad del afectado



Criba: sin plazo legal interno; buena práctica 10 días hábiles (art. 18.1).

Resolución: 3 meses; +3 por especial complejidad (art. 9.2.d).

Admisibilidad: árbol de decisión

Art. 35.2.b Ley 2/2023 · Considerandos 22 y 32 Directiva · art. 18.2.a Ley 2/2023

¿Describe una infracción del art. 2?

Sí: admitir / investigar

Delito, infracción grave/muy grave, Derecho UE, sospecha razonable o tentativa de ocultación.

Duda: análisis preliminar

Valorar tipicidad, gravedad, probabilidad de daño e interés público antes de inadmitir.

No: reconducir

Queja, sugerencia, reclamación o solicitud de información sin infracción: derivar al canal adecuado

Conflictos interpersonales: art. 35.2.b excluye reclamaciones sobre conflictos interpersonales o que afecten solo al informante y personas referidas.
Lectura recomendada: conjuntiva y finalista: no excluir denuncias fundadas de corrupción por motivación personal.

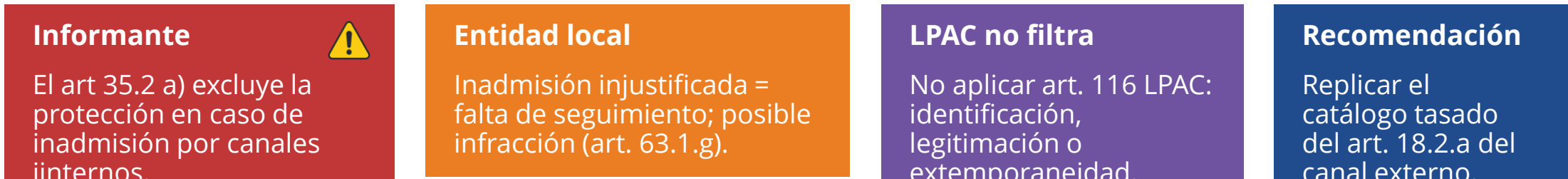
Directiva: Considerando 22 exige conflicto interpersonal que afecte exclusivamente al denunciante.
Motivos irrelevantes: Considerando 32: los motivos últimos del denunciante no deben determinar la protección.

Regla visual: si hay posible interés público, no cerrar la puerta sin motivación jurídica expresa.

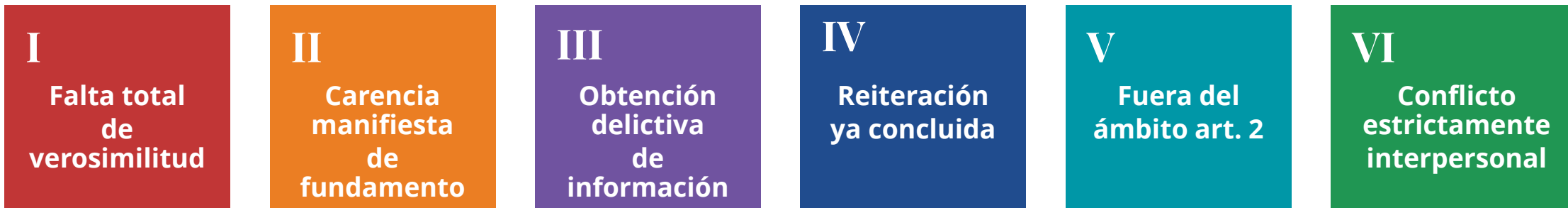
Causas de inadmisión tasadas y consecuencias

Interpretación estricta: privan de derechos y exigen motivación reforzada

Por qué debe ser restrictiva



Mapa de causas



Principio rector: ninguna causa “de conveniencia” puede añadirse al procedimiento interno.

Causa 1: falta de toda verosimilitud

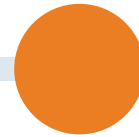
Art. 18.2.a.1º: juicio mínimo de plausibilidad, no de verdad

NO se pregunta:

“¿Es verdadero?”



imposible



dudoso



racionalmente posible

SÍ se pregunta:

“¿Es posible?”

Concepto legal

Hechos no creíbles, plausibles ni consistentes; contradicen lógica, sentido común o experiencia ordinaria.

Requisito

La falta de verosimilitud debe ser total, palmaria y evidente con lo aportado, sin investigación de fondo.

Casuística

Relatos físicamente imposibles, personas inexistentes o fallecidas, o hechos objetivamente incoherentes que no permiten mínima verificación.

Consecuencia: no supera el art. 35.1 y decae el estatuto de informante protegido.

Causa 2 : carencia manifiesta de fundamento

Art. 18.2.a.3º · Considerandos 32 y 43 de la Directiva

Ausencia total de indicios — No hay base legal, fáctica o indiciaria suficiente

Denuncias genéricas, basadas en meras hipótesis o sospechas gratuitas, solicitud de investigaciones prospectivas

Sospecha razonable — Protegida aunque no existan pruebas concluyentes

Inadmisión excepcional — Solo si la carencia es manifiesta.

Diferenciar de ámbito material

Aquí la infracción sí tiene encaje temático; falla el sustento mínimo de los hechos.

No exigir prueba plena

El Considerando 43 protege sospechas razonables. Lo excluido son afirmaciones gratuitas.

Casuística

Rumores, denuncias vagas de revisión general o, petición de investigaciones prospectivas, discrepancias subjetivas sin indicios de desviación.

Causa 3: delito en el acceso a la información

Art. 18.2.a.3º, arts. 197 y 417 CP; art. 38.2 Ley 2/2023

INADMISIÓN + FISCALÍA

Cuando hay indicios racionales de infracción penal en la obtención de la información:

- Forzar despachos o sustraer documentos.
- Hackear servidores o bases sensibles.
- Interceptar comunicaciones o grabar conversaciones ajenas y privadas.

Operativa: inadmisión formal, privación de protección y remisión inmediata al Ministerio Fiscal con relación circunstanciada.



posible contradicción con la Directiva

ADMISIÓN + INMUNIDAD

Cuando la obtención es ilícita pero no delictiva:

- Vulnerar sigilo laboral o reglas ordinarias de acceso.
- Fotografiar expediente abierto sobre una mesa.
- Ver información en pantalla compartida por razón del trabajo.

Art. 38.2 y Considerando 91: inmunidad civil, administrativa o laboral si el acceso fue necesario para revelar la infracción.

Crítica OAAF y autoridades: la Directiva (art. 21.3 y Considerando 92) no exige inadmitir la denuncia principal de corrupción; aplicar con extrema prudencia.

Causa 4: denuncias reiteradas ya concluidas

Art. 18.2.a.4º y Considerando 70 de la Directiva

Solo se inadmite si concurren las dos condiciones y no hay novedad.



Regla de tramitación viva

Si el procedimiento anterior sigue abierto, no procede inadmitir. Procede acumulación de expedientes, manteniendo protección del nuevo alertador e informándole del estado.

Excepción por novedad

Debe admitirse si aporta nuevas circunstancias de hecho o derecho: por ejemplo, pruebas documentales tras un archivo previo.

Crítica OAAF: un segundo denunciante puede actuar de buena fe sin conocer el cierre; valorar archivo ordinario antes que inadmisión desprotectora.

Causa 5: hechos fuera del ámbito de aplicación

Art. 18.2.a.2º, art. 2 Ley 2/2023 y art. 27.1 Ley 40/2015

FUERA



quejas, sugerencias, solicitudes de información, infracciones leves y asuntos sin perímetro material.

Quejas y sugerencias ordinarias

Reconvertir a canales ciudadanos ordinarios e informar al remitente.

Infracciones leves

Excluidas. Exigen análisis riguroso de tipicidad y gravedad legal., difícil en un análisis preliminar

Faltas disciplinarias

Incluir las graves o muy graves del art. 95.2 TREBEP si conectan con corrupción: (prevalencia del cargo, incompatibilidad, no abstención...)

Orden social y PRL

Incluidas si son graves o muy graves conforme al TRLISOS; seguridad y salud bajo Directiva 89/391/CEE.

Quiebro económico: ponderar el Dictamen del Consejo de Estado; no todo gasto ineficiente ordinario activa el canal, pero sí el daño patrimonial indiciario

Causa 6: conflictos estrictamente interpersonales

Art. 35.2.b Ley 2/2023 · Considerandos 22 y 32 Directiva- La ley lo contempla como causa de desprotección, no inadmisión

Definición restrictiva

Tensiones o disputas particulares que afecten única y exclusivamente al informante y denunciado, sin trascendencia general.

Conflicto privado

Defecto de redacción

La Directiva exige “conflicto interpersonal” y “afectación exclusiva”; la Ley 2/2023 usa “o” y amplía indebidamente.

Interpretación conforme

Aplicar la regla de forma conjuntiva: si hay infracción grave o corrupción, no inadmitir por enemistad personal.

Interés público

Intrascendencia de los Motivos

Venganza, animadversión o rivalidad no excluyen protección si la denuncia tiene base objetiva (Considerando 32).

Acoso laboral y sexual

No son meros conflictos: CP arts. 173 y 184; faltas muy graves en TREBEP y LISOS. Inclusión obligatoria.

Criterio: si hay posible bien jurídico general, no cerrar la puerta con una etiqueta de “conflicto personal”.

Deber de remisión inmediata a la Fiscalía

Art. 9.j Ley 2/2023: depuración previa a la jurisdicción penal

DELITOS PÚBLICOS

Cohecho, malversación, prevaricación, tráfico de drogas o fraudes contra Hacienda.
Perseguibles de oficio: remisión inmediata, documentación en sobre cerrado y posterior información al alertador.

respuesta
RSII

DELITOS SEMIPÚBLICOS

Acoso sexual (art. 184 CP) o revelación de secretos.
Debe protegerse la intimidad: recabar consentimiento expreso de la persona agraviada antes de trasladar.

respuesta
RSII

DELITOS PRIVADOS

Injurias o calumnias particulares.
Inadmisión por conflicto interpersonal sin interés general;
No remisión. Informar de que puede presentar querrela con abogado y procurador.

respuesta
RSII

Denuncias anónimas como notitia criminis: válidas ante Fiscalía si presentan verosimilitud suficiente (Circular FGE 4/2013).

Remisión preceptiva a la Fiscalía Europea

Art. 9.2.j · Directiva PIF 2017/1371 · Reglamento OLAF 883/2013

Activar cuando el indicio penal afecta al presupuesto, ingresos, gastos o activos de la UE: fondos NextGen, PRTR, subvenciones y contratación financiada.

Fraudes o elusión de pagos

Hacienda UE > 10.000 €
(arts. 305 y 306 CP)

Malversación y subvenciones

Desvío de fondos europeos
(arts. 306, 308 y 432 CP)

Contratos financiados UE

Fraude en contratación y corrupción conexa

IVA

Fiscalía Europea solo si afecta a 2+ Estados miembros y perjuicio total ≥ 10.000.000 €.

Cohecho y blanqueo

Cohecho (arts. 419 ss.),
blanqueo art. 301 CP

Organización criminal

Actuación organizada
art. 570 bis CP

Regla de decisión: si los intereses financieros UE están en juego, no remitir por defecto a Fiscalía territorial; activar Fiscalía Europea.

Remisiones al órgano competente: el dilema del SII incompetente

Protocolo seguro recomendado por la OAAF

La ley no regula el traslado entre canales internos o administraciones ajenas. La incompetencia no autoriza a romper el secreto.

CON CONSENTIMIENTO

Remisión cifrada al buzón personal del RSII competente · contraseña cruzada · confirmación de recepción · trazabilidad.

SIN CONSENTIMIENTO O ANONIMATO PURO

Inadmitir por falta de competencia mediante acuerdo motivado e informar claramente de la autoridad competente para presentación directa.

Riesgo crítico art. 63

El reenvío directo sin cautelas puede vulnerar confidencialidad y anonimato (art. 16 Directiva) y constituir infracción muy grave.

Diligencia real

No es sólo reenviar rápido: es preservar identidad, y confidencialidad.

Datos insuficientes, desistimiento y hechos judicializados

~~Subsanación, impulso de oficio y reserva jurisdiccional!~~

DATOS INSUFICIENTES

No rechazo automático

Si faltan datos mínimos: persona u órgano, fecha, lugar o descripción.: solicitud de aclaración por canal seguro. (10 días hábiles por analogía art. 68.4 Ley 39/2015.)

Si no responde: archivo por falta de subsanación, pero puede volver a presentar completa.

decisión motivada

DESISTIMIENTO

Considerando 59: cuando la información afecta al interés general, deja de pertenecer solo al informante.

Si el asunto es menor y no empezó la investigación: posible archivo por desistimiento.

Si existen indicios serios: la criba continúa de oficio.

decisión motivada

SUB IUDICE

Art. 4 RD 1101/2024 y art. 12 Ley andaluza 2/2021: suspensión inmediata si autoridad judicial o Ministerio Fiscal actúan sobre los mismos hechos.
Excepción absoluta: nunca se suspenden las medidas de protección al informante.

decisión motivada

Regla práctica: antes de cerrar, agotar suficiencia de datos y verificar si existe procedimiento judicial abierto.

Notificación, motivación y protección del afectado

Arts. 35 y 62 Ley 39/2015 · art. 9.f Ley 2/2023 · Considerando 57

Decisión	Informante	Afectado / investigado	Motivación
Admisión	Notificar por buzón seguro	Informar hechos y oír en momento idóneo sin frustrar pruebas	Acuerdo de incoación y alcance preliminar
Inadmisión	5 días hábiles desde firma	JAMÁS notificar ni dar noticia alguna	Causa tasada + motivos técnicos y jurídicos
Archivo preliminar	Comunicar cierre y posibilidad de nueva presentación si procede	JAMÁS notificar	Justificar falta de subsanación, desistimiento o imposibilidad
Remisión penal	Informar del traslado cuando no comprometa actuación	Según momento procesal y garantías	Relación circunstanciada y base del indicio penal

Deber general de motivación

Art. 35.1 Ley 39/2015: toda inadmisión, archivo o remisión debe estar justificada. Si se invoca perjuicio al patrimonio público, la no iniciación exige motivación reforzada (art. 62 LPAC).

Regla de oro de confidencialidad

Las denuncias inadmitidas pueden circular internamente solo anonimizadas y a mero título informativo. La motivación protege la decisión; el secreto protege el sistema.

PROTECCIÓN

DEL INFORMANTE

El SII no es solo un buzón: debe incorporar garantías reales de defensa del informante dentro de la propia entidad.

Arts. 5.g, 5.h, 9 y 41
Ley 2/2023

La protección también incumbe al SII

Error frecuente: entender que, porque el art. 41 atribuye medidas de apoyo a la AAI/OAAF, la entidad local no debe prever nada en su política interna.

ERROR

“La protección incumbe solo a la autoridad externa”.
Lectura incompleta del art. 41.

CRITERIO CORRECTO

Art. 41 *in fine*: sin perjuicio de las medidas de apoyo y asistencia que puedan articular entidades públicas y privadas.

Política o estrategia obligatoria

Art. 5.h: principios generales del SII y defensa del informante, debidamente publicitados dentro de la entidad u organismo.

Garantías internas de protección

Art. 5.g/j: establecer garantías para proteger a los informantes en la propia entidad, respetando en todo caso el art. 9 y la confidencialidad.

Idea clave: la autoridad externa apoya y certifica; la entidad debe prevenir, proteger y no represaliar.

Condiciones de protección: puerta de entrada y exclusiones

Art. 35 Ley 2/2023: derecho de protección, anonimato e instituciones UE

Derecho a protección si concurren dos requisitos

1 · Motivos razonables

Pensar que la información era veraz al comunicarla, aunque no se aporten pruebas concluyentes, y que entra en el art. 2.

Comunicación anónima identificada después

Si posteriormente se identifica y cumple los requisitos, conserva derecho a la protección legal.

2 · Canal conforme



La comunicación o revelación debe realizarse conforme a los requerimientos previstos en la Ley 2/2023.

-Denuncia MF, juez, policía-

Instituciones de la Unión Europea

Quien informe ante órganos u organismos UE sobre infracciones de la Directiva recibe protección en las mismas condiciones que canal externo.

Quedan fuera expresamente

Inadmitida Comunicaciones inadmitidas por canal interno o causas art. 18.2.a.

Conflictos Interpersonales o que afecten únicamente al informante y personas

Públicas / rumores Información ya completamente disponible o meros rumores.

Fuera art.2 Acciones u omisiones no comprendidas en el ámbito material.

Abusivas Comunicadas a sabiendas de su falsedad y con intención de engañar.

Umbral correcto: buena fe, independientemente del resultado de la investigación

Prohibición de represalias: alcance y catálogo

Art. 36 Ley 2/2023: Prohíbe represalias y amenazas o tentativas, Nulidad y medidas provisionales

Represalia = acto u omisión que cause trato desfavorable o desventaja laboral/profesional por informar o revelar públicamente.

Laboral / estatutaria

Despido, disciplina o degradación.

Daños y presión

Daño, coacciones, acoso u ostracismo.

Evaluación negativa

Evaluaciones o referencias negativas.

Listas negras

Listas que dificulten empleo o contratación.

Licencias / permisos

Denegación o anulación.

Formación

Denegación de formación.

Discriminación

Trato desfavorable o discriminatorio.

Plazo

2 años; posible extensión motivada, previa audiencia.
Riesgo: contrario a Directiva



Nulidad

Nulidad de pleno derecho; responsabilidad e indemnización.

Infracción muy grave o grave

Art 63.1 b) y 63.2 a) Ley 2/2023
Art 43 c) y 44 d) Ley 2/2021, 18 junio

Medidas de protección frente a represalias

Art. 38 Ley 2/2023: inmunidad, carga de la prueba y defensa procesal

1

Sin responsabilidad por revelar

No se infringen restricciones de revelación si existían motivos razonables para pensar que era necesario revelar la infracción. No cubre responsabilidad penal.

2

Acceso o adquisición de información

No hay responsabilidad por adquirir o acceder a la información comunicada si ese acceso no constituye delito.

3

Responsabilidades ajenas

Actos no relacionados con la comunicación o no necesarios para revelar la infracción siguen siendo exigibles conforme a la normativa aplicable.

4

Presunción de represalia

Si acredita comunicación protegida y perjuicio, se presume represalia; quien adoptó la medida debe probar motivos justificados ajenos.

Defensa en procesos judiciales

En procesos por difamación, secreto, datos, secretos empresariales o indemnizaciones laborales/estatutarias, puede alegar en descargo que comunicó o reveló públicamente de forma protegida (art. 38.5).

La protección se extiende a representantes de trabajadores sometidos a sigilo, sin perjuicio de normas laborales específicas.

Catálogo de medidas de apoyo a la persona informante

Arts. 37 y 41 Ley 2/2023 · complementariedad con Ley 1/1996

Título VII: medidas para mitigar vulnerabilidad económica, jurídica y personal del informante.

Prestación por autoridad competente: AAI / OAAF autonómica

Sin perjuicio de medidas internas de la entidad

A · Información y asesoramiento

Completo, independiente, gratuito, accesible y confidencial. Signposting: ámbito material, canal idóneo y vías alternativas si queda fuera.

B · Asistencia efectiva

Apoyo ante autoridades implicadas y certificación de que puede acogerse a protección.

C · Asistencia jurídica

Procesos penales y civiles transfronterizos conforme a normativa comunitaria; sin perjuicio de justicia gratuita Ley 1/1996.

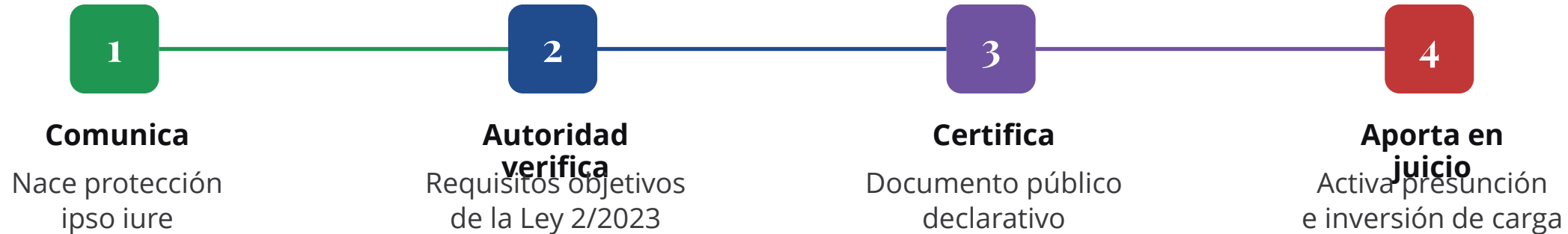
D · Apoyo excepcional

Financiero y psicológico si la autoridad lo decide tras valorar circunstancias derivadas de la comunicación.

Andalucía: la OAAF presta asesoramiento a través de la Subdirección de Asuntos Jurídicos, Prevención y Protección del denunciante.

Certificación del estatus de informante protegido

Art. 37.1.b · Considerando 90 Directiva · TGUE 11.09.2024, T-793/22



Naturaleza jurídica

La certificación no crea la condición de informante: la constata. Es declarativa, no constitutiva; la protección nace desde la comunicación válida.

Efectos procesales

Se aporta ante Jurisdicción Social o Contencioso-Administrativa para activar la presunción legal de represalia y la inversión de carga del art. 38.4.

Exención de responsabilidad

También sirve para alegar la protección del art. 38.5 frente a acciones civiles, administrativas o laborales por revelación de secretos o confidencialidad.

Clave probatoria: obliga al ayuntamiento empleador a demostrar que el perjuicio respondió a motivos tasados y ajenos a la denuncia

Mediación, traslado e indemnización: protección reforzada

Ley andaluza 2/2021 + Reglamento OAAF + anteproyecto / propuesta consensuada de reforma

Idea fuerza: la protección eficaz no espera a que la represalia se consume; permite desactivar, separar del riesgo y reparar.

1 · Mediación / conciliación

Reglamento OAAF · reforma art. 36.7

- Entrevistas y requerimiento de información para verificar represalias.
- Propuestas preventivas o de cese.
- Mediación imparcial y neutral para garantizar indemnidad.
- Siempre voluntaria, excepcional y compatible con confidencialidad y seguridad del informante.

prevenir

2 · Traslado provisional

Ley 2/2021 Andalucía · art. 38

- Extracción táctica del entorno de presión, hostilidad o riesgo durante la investigación.
- Mantiene derechos profesionales.
- Reserva del puesto de origen.
- Conserva retribuciones, categoría y condiciones esenciales.

separar

3 · Indemnización y plazo

Anteproyecto LIP / propuesta autoridades

- Indemnización frente a quienes desarrollen represalias.
- Daño emergente, lucro cesante y daños morales.
- Suprimir el límite rígido de 2 años: protección mientras exista nexo causal.
- Denegación siempre motivada.
- Desvinculación de las causas de inadmisión

reparar

Lectura operativa: conciliación/mediación para evitar escalada; traslado provisional para sacar al informante de la zona de riesgo; indemnización y ausencia de plazo cerrado para reparar eficazmente.

Equilibrio del sistema: afectados y colaborador infractor

Arts. 39 y 40 Ley 2/2023: garantías de defensa, exención y atenuación

Persona afectada por la comunicación

Durante la tramitación conserva:

- Presunción de inocencia.
- Derecho de defensa.
- Acceso al expediente en los términos de la ley.
- Protección de identidad y confidencialidad de hechos y datos.
- Misma protección frente a represalias cuando proceda.

Atenuación

Si no se cumplen todos los requisitos, puede atenuarse según contribución, reparación y ausencia de sanción previa.

Informante que participó en la infracción

Exención de sanción administrativa si informa antes de la incoación y se acredita:

- Cese en la infracción e identificación de participantes.
- Cooperación plena, continua y diligente.
- Información veraz, relevante y pruebas sin destruir, ocultar ni revelar.
- Reparación del daño imputable.

Límite competencial

El art. 40 no se aplica a infracciones de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia.

Libro-Registro de Informaciones (art. 26)

Ley 2/2023 · Informe AEPD 0060/2023 · acceso restringido del art. 32.1

Dos repositorios, dos regímenes: operación efímera y registro histórico bajo custodia.

1 · Obligación y contenido

Repositorio cifrado o seguro

Registrar comunicaciones e investigaciones derivadas.

Contenido mínimo: código único, recepción, hechos, actuaciones, medidas, cierre y órgano municipal afectado.

Registro cifrado o seguro.



RSII

2 · Herramienta operativa

Software SII · borrado 3/6 meses

Tramitación diaria del canal.

- 3 meses si no hay investigación.
- 6 meses al concluir expediente.

Rastro anonimizado para acreditar funcionamiento.



DPD

3 · Libro histórico

Gestor documental seguro

Conservación bajo custodia del RSII cuando exista investigación real.

Plazo necesario y proporcionado, con límite absoluto legal de 10 años.



RRHH /

Acceso ordinario restringido: RSII, DPD y técnicos externos; RRHH/Servicios Jurídicos solo si proceden medidas disciplinarias o legales.

Blindaje del canal frente a la Ley de Transparencia

Ley 2/2023 como régimen específico cerrado · CTBG 311/2024 · Audiencia Nacional 1647/2025

Pregunta recurrente

¿Puede accederse al expediente o Libro-Registro por Ley 19/2013?

Solicitantes habituales:

- concejales de oposición
- prensa o terceros
- persona investigada

Riesgo: revelar identidad y contenido reservado.

Reserva judicial estricta

Solo petición razonada de autoridad judicial competente, mediante auto y dentro de un procedimiento judicial.

Criterio cerrado

Respuesta: no por transparencia.

- Ley 2/2023 desplaza el régimen general.
- Art. 26.1: registro no público.
- Acceso solo por autoridad judicial mediante auto.
- Mantiene secreto instructor y confidencialidad.

Efecto operativo

Desestimar solicitudes administrativas o civiles de acceso al canal, expediente o Libro-Registro.

Tratamiento de datos personales: puntos críticos

RGPD · LOPDGDD · Ley 2/2023 · Informes AEPD 0077/2023 y 0060/2023

Regla de control: tratar solo lo necesario para la finalidad específica de la Ley 2/2023.

1 · Licitud y gobernanza

Base legal, RAT y EIPD

Base: art. 6.1.c RGPD.

- Inscripción expresa en RAT e inventario.
- EIPD obligatoria: riesgo elevado por infracciones y datos de alta sensibilidad.

2 · Limitación de finalidad

Sin desvío operativo

Finalidad exclusiva Ley 2/2023.

- Prohibido redirigir denuncias inadmitidas a otras áreas por eficiencia o buen gobierno.
- Si no encaja, supresión inmediata.

3 · Sensibles y oposición

Pertinencia y continuidad

Datos sensibles: art. 9.2.g RGPD.

- Si no son pertinentes: supresión inmediata sin registro.
- La oposición del investigado no paraliza: art. 31.4.



licitud



finalidad



minimización

Diseño práctico: acceso limitado, trazabilidad cifrada, conservación proporcionada y revisión periódica por DPD/RSII.