

# Sistemas de integridad institucional y canales internos de información: desafíos y puntos críticos<sup>1</sup>

**RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO**

Consultor Sector Público/Catedrático de Universidad acreditado

## RESUMEN

Este artículo analiza, en primer lugar, los Sistemas de Integridad Institucional desde una perspectiva conceptual y con la definición de cuáles son sus elementos, aportando algunos ejemplos de construcción de esos sistemas. Dentro de tales elementos que configuran los sistemas de integridad institucional están los denominados canales internos de denuncia o de información, que forman parte del conjunto de medidas preventivas y de detección en la lucha contra las irregularidades y la corrupción en cada Administración. Estos canales de denuncia, regulados inicialmente en la Directiva (UE) 2019/1937, han sido incorporados a través de la figura de los Sistemas Internos de Información al Derecho interno por la Ley 2/2023, que se analiza en este estudio, identificando algunos desafíos que plantean y cuáles son asimismo sus puntos críticos.

## PALABRAS CLAVE

Integridad | Protección denunciante  
 Sistema de integridad institucional  
 Canales de denuncia  
 Sistema interno de información  
 Prevención y detección de la corrupción  
 Irregularidades administrativas

## ABSTRACT

*The precept 9 bis of Organic Law 6/2002, of June 27, 2002, on Political Parties, introduced by Organic Law 3/2015, of March 30, 2015, on the control of the economic and financial activity of political parties, which came into force on April 1, 2015, introduced the obligation to "adopt in their internal rules a prevention and supervision system of contrary conduct with respect to the legal framework, for the purpose of avoiding the risks of the Penal Code" for political parties. From a doctrinal point of view, this article analyzes the elements of any risk prevention system ("compliance"), based on the Penal Code referred to in the precept 9 bis of Organic Law 6/2002 and the generally accepted standards and criteria in this area ("soft law"), as well as the Spanish Court of Audit's potential role in auditing the design and implementation of criminal risk prevention systems adopted by the political parties. Annexed is an empirical study on the main political parties in our country.*

## KEYWORDS

Political parties | Compliance  
 Illegal activity | Ethics | Internal control

RESUMEN DE  
126 PALABRAS

7 PALABRAS  
CLAVE

1. El presente trabajo se enmarca en el proyecto I+D+i – RTI Tipo B (PID2020-115869RB-100, que lleva por título *El reto de la gestión de los fondos Next Generation EU: Amenazas y debilidades del Marco Institucional español*, cuyos investigadores principales son J. Palomo Martínez y M. Villoria Mendieta.

## 1. Introducción

La cultura gubernamental-administrativa o los actuales marcos normativos en España apenas han prestado atención al concepto de integridad pública. Su entrada gradual en el discurso político-administrativo o en algunas leyes se ha debido, tal como se verá, como consecuencia del empuje de la Unión Europea o de otras instancias internacionales (OCDE y Consejo de Europa-GRECO, principalmente). Las políticas de Gobernanza Pública se han limitado entre nosotros a impulsar la participación ciudadana y la transparencia, con mucho menos recorrido hacia aspectos propios de la ética pública o, en fin, de la propia rendición de cuentas. Todo ello ha tenido reflejo normativo o, más bien, se ha manifestado en anomías normativas evidentes.

Sin embargo, por presiones externas la mayor parte de las veces, y algunas, las menos, por voluntad política interna, la integridad pública va tímidamente incorporándose al diseño y gestión de algunas políticas públicas, especialmente de aquellas relacionadas con la gestión de fondos europeos, dado que aquí el sector público español aplica, como no podía ser de otro modo, Derecho de la Unión Europea, y donde hay recursos financieros procedentes de los presupuestos «comunitarios», entra en juego el artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que obliga a las autoridades de los Estados miembros a adoptar todas las medidas que estén a su alcance para prevenir, detectar, corregir o perseguir las irregularidades administrativas, el fraude, la corrupción, la malversación, los conflictos de intereses y la doble financiación, siempre que estén en juego el uso de recursos financieros de la Unión. En efecto, el principio de buena gestión financiera, en su inteligencia europea, comporta no solo perseguir la eficacia, eficiencia y economía en el uso de tales recursos financieros, sino además adoptar las medidas de integridad que mitiguen o impidan la aparición de esas prácticas patológicas en el uso de tales fondos en aras a preservar, siempre y en todo caso, los intereses financieros de la Unión.

Este artículo pretende exclusivamente abordar cómo el sector público español está siendo cada vez más presionado normativamente a la hora de configurar la integridad institucional como uno de los pilares existenciales de la buena gestión política y administrativa en todos y cada uno de los niveles de gobierno. Aun así, las resistencias u «obstáculos tradicionales» impiden con más frecuencia de la necesaria que esas necesarias políticas de integridad institucional vaya tomando cuerpo efectivo en las estructuras gubernamentales y administrativas, así como en su propio sector público institucional o empresarial. Salvar esos escollos o resistencias no está siendo fácil, ni presumiblemente lo será. Las cuestiones de integridad institucional o de ética pública no han estado hasta ahora presentes en la agenda política, tampoco en el universo de inquietudes corporativo-funcionariales. Siempre se ha impuesto una suerte de cinismo político frente a este tipo de cuestiones o, en el lado funcional, un escepticismo revestido de que tales políticas de integridad no tenían una traducción normativa, por tanto no eran obligatoriamente coactivas. Esa imagen de que las políticas de *compliance* o los instrumentos de *soft law* no forman parte de nuestra cultura jurídico-institucional, ha ido calando en parte de la doctrina del Derecho Público, en la doctrina jurisprudencial y, obviamente, en la propia política, que considera, por lo común, que las herramientas o elementos que configuran un sistema de integridad institucional son prescindibles o molestas, por lo que la mejor opción es no adoptarlas.

Los problemas vienen cuando es el Derecho de la Unión Europea y, como consecuencia de este, las leyes y reglamentos, los que exigen que tales herramientas o elementos que conforman esos sistemas de integridad institucional deben ponerse en marcha. En realidad, desde los últimos años algunas leyes (también por empuje o por influencia comparada y de la propia Unión Europea) han ido incorporando referencias más o menos puntuales a aspectos relativos a la integridad institucional, desde llamadas a codificar valores o principios éticos, así como normas de conducta, pasando por la incorporación de la integridad como valor o principio en la regulación del estatuto de los altos cargos y de los propios funcionarios o empleados públicos, hasta reflejarse finalmente en ámbitos normativos concretos como es la contratación pública o, más recientemente, la gestión de los fondos europeos tanto estructurales y de inversión como los fondos extraordinarios como consecuencia de la crisis Covid19. Así, han ido naciendo regulaciones, ciertamente muy deslavazadas o muy poco hilvanadas, en materia de conflictos de intereses y sobre cómo gestionarlos, otras que regulaban aisladamente ciertas medidas preventivas o de detección para mitigar o evitar la aparición de las patologías antes expuestas y su afectación de los intereses públicos, también, pero no solo, económico-financieros, y, en fin, han ido emergiendo algunos marcos normativos recientes que obligan a las entidades del sector público a la aprobación de planes de medidas antifraude (a través de una norma reglamentaria de rango normativo ínfimo como es la Orden HFP/1030/2021) o, más recientemente, a la creación de sistemas internos de denuncias o informaciones, al margen de la creación de los canales externos, que pretendidamente actuarían como mecanismos de prevención y detección de las irregularidades o las conductas fraudulentas antes expuestas, en los casos que así se prevea por la Ley (de acuerdo, obviamente, con lo establecido en la Directiva de protección del denunciante, a la que luego se hará referencia).

El objeto de este artículo es doble. Por un lado, poner de relieve que ese desorden normativo regulatorio sobre los temas de integridad institucional de nuestro sector público debería resolverse, al menos, mediante la adopción de una política que, dirigida a la creación de sistemas de integridad institucional (SII, en lo sucesivo) fuera impulsada por los diferentes niveles de gobierno y entidades que conforman el sector público, así como por las respectivas instituciones constitucionales, estatutarias o reconocidas en las leyes, al efecto de poner orden al uso de unas herramientas que hasta ahora se están aplicando desordenadamente por imperativos normativos, con muy escasa voluntad política y un fuerte escepticismo funcional y judicial. Para ello es oportuno analizar brevemente qué es, en definitiva, un sistema de integridad institucional, qué persigue, para qué fines se crea y con qué objeto, así como cuáles son sus elementos básicos que lo conforman.

Y para ello nos serviremos de un análisis de caso, como es la actual 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 (LPILC, en lo sucesivo); puesto que tal marco normativo obliga a todas las entidades del sector público a crear unos sistemas internos de denuncia e información (SIINF), que al fin y a la postre, como se viene diciendo, no son sino herramientas o elementos que deben integrarse en un sistema de integridad institucional o, al menos, en una política de integridad institucional, dada su dimensión preventiva y de detección de las irregularidades administrativas o ilícitos penales en el funcionamiento de tales entidades del sector público. Hay quien verá, en efecto, que tales obligaciones normativas se deben configurar «aisladamente»; pero cualquier operador político o técnico dotado de un mínimo de inteligencia del contex-

to, es plenamente consciente de que tales SIINF muestran innumerables *vasos comunicantes* con determinados instrumentos de gestión de la integridad (como, por ejemplo, los códigos éticos, la evaluación de riesgos, la prevención de conflictos de intereses, etc.), así como con otras exigencias normativas en materia de políticas de integridad, como son las relacionadas con la gestión de fondos europeos, las normas de contratación pública o, en fin, las obligaciones derivadas de los códigos éticos o de conducta, por poner solo tres ejemplos.

En verdad, la LPILC, en cuanto transposición de la Directiva (UE) 2019/1937, de protección del denunciante, tiene como finalidad principal —tal como prevé su artículo 1.1— otorgar una protección adecuada frente a las represalias que puedan sufrir las personas físicas que informen sobre algunas de las acciones u omisiones recogidas en tal Ley. Pero ese influjo cegador de la imprescindible protección del denunciante, nos ha hecho perder perspectiva y, quizás, no se ha puesto el foco en que una finalidad de la Ley, no menos importante, aunque se anude con la anterior, es *el fortalecimiento de las infraestructuras de integridad de las organizaciones* (por lo que ahora interesa) *públicas*, en cuanto que la propia cultura de la información que se pretende promover, unida a esa apuesta por reforzar los mecanismos de integridad, pretende *articular mecanismos para prevenir y detectar amenazas al interés público*.

En suma, hay indirectamente en ese nuevo marco normativo, aunque como siempre formulado con una coherencia normativa frágil o inexistente, una llamada expresa a que los SIINF deben formar parte integrante, y probablemente nuclear, de lo que sería un SII. Se objetará a lo anterior, en un sector público preñado por la cultura jurídico-normativa, que ello no es una obligación legal o reglamentaria, como si lo son la creación del SIINF y la aprobación de los planes de medidas antifraude (PMA). Y evidentemente así es. Pero también lo es que sino se adopta un mínimo orden y coherencia en el manejo de esa cada vez mayor batería de instrumentos o herramientas que buscan el mismo objetivo (salvaguardar la integridad de las instituciones), el desorden o la entropía institucional seguirá con nosotros y los resultados de todas estas deslavazadas decisiones normativas serán más bien pírricos, como de hecho lo están siendo hasta ahora; esto es, si no se adopta una concepción holística de lo que es la integridad institucional ni se detendrán las irregularidades administrativas ni tampoco se logrará mitigar la presencia de la corrupción, el fraude, la malversación o los conflictos de intereses, por no hablar (en el caso de los fondos europeos) de la doble financiación.

Por consiguiente, en este trabajo se persiguen exclusivamente tres objetivos: por un lado, exponer a grandes rasgos qué es y para qué sirve un SII, cuáles son sus elementos conformadores básicos y aportar algunos ejemplos; por otro, poner de relieve cómo los SIINF son herramientas de prevención y detección de amenazas contra el interés público y, por consiguiente, en tal condición forman parte nuclear del SII, debiendo precisar cuál es su sentido y finalidad, así como sus características más notables; y, en fin, se quiere por último identificar cuáles son los puntos críticos de la normativa recientemente aprobada en lo que afecta a la implantación de los SIINF en las administraciones públicas, entidades del sector público y otras instituciones públicas. Tal análisis nos conducirá a de los que cabe predicar que, en su mayor parte y derivado de esas limitaciones que ofrece el actual marco regulatorio, serán infrautilizados y sus resultados previsiblemente muy pobres en lo que a la finalidad de la Ley (por lo que ahora interesa) respecta, como es ese pretendido fortalecimiento de las infraestructuras de integridad de las organizaciones públicas en España.

## 2. Sistemas de Integridad Institucional: qué son, para qué se crean, cuáles son sus elementos y breve esbozo de algunos ejemplos

Cabe señalar de entrada que, al margen de su escasa presencia normativa y su aislada aplicación práctica, la noción de SII ya había adquirido reflejo práctico en algunas soluciones gubernamentales puestas en marcha en España, tributarias sin duda de las tendencias comparadas más avanzadas y de la propia estrategia de la OCDE desde finales del siglo XX, que adquirió más fuerza a partir de la Recomendación de 2017 sobre *Integridad Pública*<sup>2</sup>. Con reflejo normativo tibio y ubicado más bien en leyes de altos cargos, incompatibilidades y conflictos de intereses, transparencia o contratación pública, tanto estatales como autonómicas, la integridad ha venido insertándose poco a poco en ese tejido normativo-institucional. Sin embargo, la idea fuerza de SII no ha recibido, desde el plano jurídico-normativo, más que una atención secundaria, aún así la Norma Foral 4/2019, de 11 de marzo, de Buen Gobierno en el marco de la Gobernanza Pública Foral, dedica el título II de esa disposición normativa a lo que denomina como Integridad Institucional. De hecho, lo que hace tal Norma Foral es elevar a rango normativo foral lo que era ya un SII implantado en buena parte de sus elementos por instrumentos que no tenían ese valor de norma jurídica obligatoria sino que se habían conformado a través de *instrumentos de autorregulación* (protocolos o códigos de conducta)<sup>3</sup>. Sin duda, fue el ejemplo pionero, que tomando como referencia previa el Código Ético y de Conducta de altos cargos del Gobierno Vasco (de 2013)<sup>4</sup>, que ya contenía un marco de integridad institucional acotado para ese segmento de cargos públicos, la Diputación Foral de Gipuzkoa lo configuró con un carácter mucho más holístico. Luego esa experiencia inicial cogió peso en otras Comunidades Autónomas como Cataluña y Galicia, o en la Comunidad Valenciana, pero aún dista mucho de ser algo efectivo. También diferentes entidades locales se han sumado a la implantación de políticas de integridad, pero aún de forma muy desigual y no siempre con la idea muy precisa de lo que el modelo comporta. Las exigencias de aprobación de PMA como consecuencia de la gestión de fondos europeos ha llevado a algunas otras Comunidades Autónomas a optar por la construcción de SII (por ejemplo, la Comunidad Autónoma de La Rioja<sup>5</sup>). No obstante, el paso que se ha de dar es aplicar tal sistema y sus respectivas medidas también a la gestión de fondos propios, evitando así esa dualidad absurda que implica exigir estándares de integridad elevados cuando están en juego los intereses financieros de la Unión y no hacerlo cuando los recursos financieros son propios.

La política de integridad institucional ha llegado con muchísimo retraso a España. Y ciertamente sus primeros pasos vinieron de la mano de la noción de Buen Gobierno que se incorporó como título II a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la

---

2. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre *Integridad Pública* de 2017.

3. Ver: <https://www.gipuzkoa.eus/es/diputacion/sistema-de-integridad>

4. <https://www.euskadi.eus/codigo-de-etica-y-buen-gobierno/web01-a2funpub/es/>

5. Resolución 2/2022, de 20 de enero, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Sistema de Integridad Institucional y Código Ético de los miembros del Gobierno, cargos públicos y personal eventual de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y su sector público, *Boletín Oficial de La Rioja*, de 24-01-2022.

información pública y buen gobierno. Sin embargo, se trataba de un enfoque muy limitado que solo hacía hincapié en una serie de principios de conducta y de actuación aplicables a los altos cargos, sin ninguna otra referencia efectiva salvo la incorporación de algunas reglas relativas a procedimientos sancionadores. Ello trasladó una imagen equívoca y distorsionada de que las cuestiones de integridad solo afectaban a los niveles político-directivos de las organizaciones públicas y que no eran, por consiguiente, aplicables a la institución en su conjunto, lo que comportó un enorme error de concepto y de aplicación, que se vuelve a repetir —en este caso segmentado por lo que respecta a la gestión de fondos europeos— en la aplicación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

También ha habido otro error de percepción que conducía a considerar que las cuestiones de integridad solo afectaban a cargos públicos. Una visión reduccionista que casaba muy mal con los enfoques integrales de la OCDE. En España, a través del Estatuto Básico del Empleo Público de 2007, como expuso en su día su impulsor político, Jordi Sevilla, a la sazón Ministro de Administraciones Públicas, se dio un paso en la dirección correcta al incorporar como uno de los elementos de modernización del modelo de empleo público un código de conducta que recogía principios éticos y de actuación; pero que, una vez trasladado a la Ley (un error, pues los códigos son instrumentos de autorregulación), pasó sin pena ni gloria por nuestra maltrecha función pública. Hasta que, finalmente, por exigencias del guión en la puesta en marcha de la gestión de fondos europeos, se redescubrió su importancia, hasta entonces ignorada.

Hubo en ese lento, largo y tortuoso camino hacia la integridad institucional en España, algunos mojones que cabe destacar. Por un lado, además del EBEP, se aprobó por el Gobierno de España en 2005 el código de buen gobierno, también promovido por el entonces Ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla. En la Ley 5/2006 se regularon los conflictos de intereses y con ese enunciado apareció la norma (hoy derogada por la Ley 3/2015, de 30 de marzo, del estatuto del alto cargo). Esa derogación se extendió impropia-mente al Código de Buen Gobierno de 2005 (que no era una disposición de carácter general, sino un instrumento de autorregulación). Todo el entramado del código de Buen Gobierno de altos cargos de la Administración General del Estado de 2005, por lo demás prácticamente inaplicado, se sustituyó por unas etéreas referencias de la Ley 3/2015 a los principios de interés general, integridad, objetividad, transparencia y responsabilidad, así como austeridad (muy propio por el momento de crisis fiscal, pero muy impropio como principio estructural). En todo caso, se trataba de iniciativas aisladas que tuvieron continuidad desigual en otros niveles de gobierno, pero sin que realmente las cuestiones de integridad entraran en la agenda política española de forma clara y contundente.

Desde finales del siglo XX (1997), la OCDE —como estudiaron atentamente Manuel Villoria y Agustín Izquierdo<sup>6</sup>— venía predicando la construcción en las Administraciones Públicas de Marcos de Integridad Institucional, uno de cuyos elementos centrales era la aprobación de códigos de conducta que, para su efectividad, debían venir acompañados de sistemas de garantías, con la finalidad de crear infraestructuras éticas en las organizaciones públicas y sobre todo con el objetivo de prevenir la corrupción. Veinte años después, como se ha expuesto, la propia OCDE aprobó en 2017 la importante *Recomendación del Consejo de la OCDE*

---

6. Manuel Villoria y Agustín Izquierdo (2015): *Ética Pública y Buen Gobierno*, Ariel, Barcelona.

sobre *Integridad Pública* en la que reforzaba la línea antes dibujada en el sentido de que, como se ha expuesto, la integridad debía ser holística, es decir, de toda la institución en su conjunto; pero asimismo era necesario que impregnara a todos aquellos actores que tenían relación con la institución, incluyendo asimismo a la propia ciudadanía.

Aparte de las referencias normativas antes citadas, en las dos primeras décadas del siglo XXI en algunas Comunidades Autónomas se puso el foco en la regulación o creación de agencias u oficinas de lucha contra la corrupción, lo que se llevó a cabo gradualmente mediante la creación de instituciones de control denominadas Agencias, Oficinas antifraude o denominaciones similares (Cataluña, Aragón, Comunidad Valenciana, Baleares, Andalucía, Navarra, Principado de Asturias; aunque en varios casos las instituciones creadas por Ley no se han puesto en marcha). El caso de la Comunidad de Aragón es probablemente el único en el que, a través de la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas, se puso más el acento en esa concepción positiva de integridad y no en sus lacras, como es la corrupción. Sin embargo, esa ley, una vez aprobada, quedó en el dique seco en lo que a este punto respecta.

Aunque últimamente la omnipresencia de la gestión de los fondos europeos, y por orientación normativa y propia de la política de la Unión, el enfoque dominante es el de las políticas antifraude o de lucha contra la corrupción, no está de menos insistir en que el enfoque de la OCDE era y sigue siendo el correcto: lo importante en el ámbito público es preservar la integridad de las instituciones, y que por tanto estas no sufran deslegitimación como consecuencia del daño en su reputación que comporta la aparición de conductas no deseables por parte de sus responsables o servidores públicos que se encuadran en actividades propias de la corrupción, pero también de las irregularidades administrativas, del fraude, la malversación o los conflictos de intereses.

La integridad institucional pone, así, el foco principal en la protección de las instituciones y de los intereses públicos que estas deben promover (esto es, en preservar el valor de las instituciones y la confianza que en ella debe depositar la ciudadanía); pero no cabe duda que para llegar a ese resultado es necesario que las personas que integran o se relacionan con tales instituciones acrediten el cumplimiento de las leyes, así como de los valores, principios y normas de conducta; esto es, se pretende que las instituciones públicas tengan un estricto cumplimiento de la legalidad, pero también, a su vez, un comportamiento ético o marcado por la probidad en el ejercicio de sus respectivas funciones.

No cabe duda de que la integridad es una política que, por definición, es gubernamental. Al menos esta es la concepción que se deriva de los postulados antes expuestos por la OCDE. La finalidad de cualquier política de integridad es promover unas mejores prácticas en el ámbito de la gestión política, directiva y burocrática en términos de integridad, así como relacionales, lo que debe abundar en el correlativo fortalecimiento de las infraestructuras éticas de las organizaciones públicas, que deben ser configuradas siempre como «instrumentos vivos» (OCDE), en cuanto que los estándares de conducta de los cargos y servidores públicos deben ser cada vez más exigentes. Consecuencia del razonamiento anterior, es muy importante, en primer lugar, que sea el nivel de gobierno correspondiente el que impulse tal política de integridad, que se puede manifestar a través de un plan de integridad o por cualquier otro instrumento, pero asimismo que la integridad sea asumida a través de un liderazgo gubernamental efectivo.

Cabe subrayarse que en toda política de integridad intervienen diferentes actores. Al ser esencialmente gubernamental, es obvio que unos de los destinatarios directos de tal política son los cargos públicos y el personal directivo de tales instituciones, que deben acreditar sobremedida la ejemplaridad en sus actuaciones (lo que se denomina como el liderazgo ético en las organizaciones públicas)<sup>7</sup>, por las importantes consecuencias que tienen sus actos para reforzar la ejemplaridad frente al resto de la organización y la confianza de la ciudadanía en sus propias instituciones. Junto a ellos, los servidores públicos o más correctamente los empleados públicos son también destinatarios naturales de tal política, pues sus actos también tienen implicaciones muy evidentes en relación con la propia ciudadanía como destinataria de los servicios y prestaciones públicas. No es indiferente, ni mucho menos cómo ejerza sus funciones, el papel del personal empleado público y especialmente cómo trate a la ciudadanía. La integridad debe formar parte de las competencias profesionales básicas del empleo público, hoy aún preterida. Pero, además, están todas aquellas personas, profesionales, entidades, etc., que se relacionan con las administraciones públicas, especialmente quienes son contratistas (subcontratistas) o concesionarios de servicios públicos, así como quienes son perceptores de fondos públicos vía ayudas o subvenciones, que también en cuanto receptores directos o indirectos de recursos públicos deben actuar con estándares elevados de integridad. Al fin y a la postre tampoco es indiferente la conducta ciudadana en sus relaciones con las Administraciones Públicas, pues no pueden existir servidores públicos íntegros cuando la ciudadanía no lo es o actúa con parámetros poco éticos<sup>8</sup>.

Un SII concreta en un determinado nivel de gobierno una política de integridad, que se conforma así como un conjunto ordenado (aparte del necesario cumplimiento de las normas jurídicas que se hayan dictado en el ámbito de la integridad y ética en lo público) de líneas de actuación (planes de integridad o de lucha contra el fraude), de instrumentos de autorregulación (códigos de conducta), de canales y procedimientos de dilemas éticos y denuncias, entrando plenamente en juego en este punto los SIINF, las medidas de fortalecimiento de los mecanismos de integridad, herramientas de distinta índole encaminadas a ese refuerzo de las infraestructuras éticas (evaluación de riesgos, formación, prevención y gestión de conflictos de intereses, etc.), los sistemas de detección y corrección de conductas o comportamientos irregulares, así como la conformación de órganos de garantía que velen por el cumplimiento, interpretación, aplicación, evaluación y revisión de los códigos de conducta y de los propios planes de integridad en cuanto instrumentos vivos.

Simplificando mucho —a efectos exclusivamente didácticos— los elementos propios de un sistema de integridad institucional desde una perspectiva interna, serían los siguientes:

1. Plan de Integridad, que fija pasos de construcción y los propios elementos de un Sistema de Integridad Institucional (objetivos, finalidades, instrumentos y garantías).
2. Código ético y de conducta (o códigos de conducta según segmentos): definen valores y normas de conducta. También pueden incorporar principios y normas de actuación.

7. Sobre este punto, ver: OCDE (2020), *Manual de Integridad Pública*, París.

8. Sobre estos temas, F. Longo y A. Albareda (2015): *Administración Pública con valores. Instrumentos para una Gobernanza Ética*, INAP, Madrid.

3. Mecanismos de difusión y comunicación de su contenido.
4. Establecimiento de un conjunto de medidas de prevención para reforzar los mecanismos institucionales de integridad, entre las que cabe citar la evaluación de riesgos y la gestión de los conflictos de intereses.
5. Determinación de canales, circuitos y procedimientos para plantear y resolver dilemas, quejas o cuestiones éticas; así como para establecer un canal interno de denuncias o informaciones, que en la configuración de la LPILC se articula a través de la creación de un Sistema Interno de gestión de denuncias o informaciones, tal como se verá, debiendo integrarse todos los canales existentes en uno solo, pero no extendiéndose las garantías previstas en la Ley 2/2023 solo para los supuestos en ella establecidos, lo que comporta problemas aplicativos y de falta de garantías notables.
6. Incorporar un órgano de garantía con autonomía funcional que lleve a cabo el seguimiento del sistema de integridad (resolución de dilemas, quejas, etc.), que puede denominarse como Comisión de Integridad o de Ética Institucional o, si es unipersonal, Comisionado de Integridad o Ética.
7. Se pueden añadir, asimismo, otros instrumentos de autorregulación como códigos éticos de contratación pública y de subvenciones, registros de grupos de interés, códigos éticos de gestión automatizada de procedimientos y uso de la Inteligencia artificial, etc.
8. Evaluación permanente del funcionamiento del modelo de integridad. Y adaptación continua: el Sistema de Integridad como «instrumento vivo» (OCDE).

La finalidad de instaurar un Sistema de Integridad es básicamente preventiva, no represiva. Se pretende poner remedio antes de que emerja el problema. Dicho en términos de la OCDE: se busca reforzar las infraestructuras éticas de las organizaciones. O, todo lo más, detectar tales problemas y, en su caso, corregirlos de forma inmediata en la propia organización (sin que tales irregularidades detectadas «salten al exterior» y no puedan ser controladas por la propia organización). La cuestión clave estará en cómo articular coherentemente a partir de ahora los SIINF previstos en la LPILC con los canales articulados en la gestión de fondos europeos tanto internos como externos (que tienen su singularidad propia, pero que se entrecruzan, en cuanto que la protección de los intereses financieros de la UE está dentro asimismo del ámbito de aplicación de la LPILC); pero, en especial, se trata también de imbricar en ese SIINF aquellos canales internos de planteamiento de quejas, dilemas o cuestiones éticas que afecten a los valores, principios, normas de conducta y de actuación derivadas de los Códigos Éticos, de Conducta o de Buen Gobierno. No es tarea sencilla dotar de coherencia interna a todo ese SIINF, cuando el propio legislador ha sido el generador de parte del desorden.

Tal como se viene reiterando, un SII debería ser completo u holístico; esto es, alcanzar a toda la organización y desplegarse sobre los aledaños (contratación pública, subvenciones, grupos de interés, etc.). Asimismo, un SII debe contener también un Mapa de Riesgos o zonas de la actuación político-administrativa municipal que son más sensibles a la aparición de malas prácticas o conductas irregulares, previendo medidas de gestión de riesgos para que estos sean tolerables y no pongan en peligro los valores y la efectividad de la organización pública.

Ejemplos de estas zonas de riesgo que identifica la OCDE (aunque se pueden añadir muchas más) son:

1. Contratación Pública.
2. Subvenciones.
3. Urbanismo.
4. Gestión económico-financiera.
5. Gestión de recursos humanos.

También resulta muy importante en un modelo interno de integridad institucional la creación de un órgano de garantía (Comisión de Integridad o de Ética). Tal órgano debe estar dotado de autonomía funcional, y tener capacidad de resolver los dilemas éticos, dudas o quejas en la aplicación del código o códigos de conducta, promueva su evaluación, así como impulse su adaptación o reforma. Asimismo, por economía estructural, ese órgano podría actuar como buzón de denuncias en los términos establecidos en la Directiva (UE) 2019/1937, de protección del denunciante, y más concretamente en la LPILC, que expresamente prevé que se asocien al canal interno del SIINF también otros canales que puedan existir (por ejemplo, en la gestión de fondos europeos; buzones éticos y de reclamaciones; etc.). Aunque el responsable de la gestión del SIINF debe ser individual y si fuera un órgano colegiado se ha de determinar qué persona asume las responsabilidades de esa gestión. Y en cualquier caso, se debe proteger al denunciante, informante o a la persona que alerta, en los términos previstos en la LPILC.

No cabe duda que sobre la prevención es donde descansa principalmente la configuración de las políticas de integridad, que deben ir dirigidas a reforzar las infraestructuras éticas de las organizaciones. Como ha sido puesto de relieve recientemente, «la idea de que conviene luchar contra la corrupción no solo sancionando *a posteriori* las acciones que vulneren la ley, sino instituyendo mecanismos de prevención, es muy reciente»<sup>9</sup>. En verdad, la puesta en marcha de una política de integridad en cualquier organización pública, debe partir de la base de que es en el ámbito de la prevención donde más margen de maniobra o de configuración tienen los respectivos niveles de gobierno y sus correspondientes administraciones públicas, pues las políticas preventivas están estrechamente vinculadas con las potestades de autoorganización.

Ciertamente, también en otros ámbitos o fases del denominado ciclo antifraude tienen las organizaciones públicas márgenes de intervención razonables, pero conforme se va avanzando en su recorrido el campo de actuación se va estrechando, siendo razonable en las medidas de detección y mucho más limitado en la corrección y persecución. Por consiguiente, una política preventiva que tenga como eje el reforzamiento de las infraestructuras éticas de la organización es el auténtico pilar sobre el que se ha de asentar una política de integridad institucional.

El *enfoque de integridad* promovido por la OCDE ofrece en su enunciado, sin duda, una visión más positiva que la concepción *antifraude* que es la dominante en el Derecho de la Unión Europea y se ha trasladado también a nuestro Derecho interno autonómico y recientemente,

---

9. Françoise Dreyfus (2022): *Sociologie de la corruption*, La Découverte, París, p. 83.

a través de esa disposición reglamentaria de rango ínfimo, como es la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, que se configura además como normativa estatal básica. En verdad, la concepción *antifraude* se vio también reforzada a partir de las inclusiones de esa política en las reglas «constitucionales europeas» que, primero a través del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (artículo 280) y luego —como se ha señalado antes— del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículos 310 y 325), se incorporaron con objeto de combatir el fraude y proteger adecuadamente los intereses financieros de la Unión cuando se procediera por parte de las autoridades nacionales de los Estados miembros a gestionar recursos financieros procedentes del Presupuesto europeo o de las instituciones europeas.

La idea fuerza de esa regulación «constitucional», luego trasladada a los instrumentos normativos propios del Derecho derivado de la UE, no era otra —tal como también ha sido expuesto— que la de *protección de los intereses financieros de la Unión Europea*, principio que se anudaba directamente con el de *buena gestión financiera*, cuyo despliegue normativo directivo tiene impacto en numerosas disposiciones normativas europeas, pero especialmente en el Reglamento (UE/EURATOM) 2018/1046<sup>10</sup>. Esa concepción *antifraude* ligada a tales principios tendrá un importante reflejo en los fondos extraordinarios procedentes del programa *Next Generation EU* o del Instrumento Europeo de Recuperación, y particularmente los reflejados en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia a través del Reglamento UE 2021/241, de 12 de febrero, del Parlamento Europeo y del Consejo. Pero asimismo en la gestión de los fondos estructurales o de inversión del Marco Financiero Plurianual 2021-2027. La protección de tales intereses financieros conduce derechamente a un *enfoque proactivo y preventivo de cualquier tipo de riesgo con la finalidad de mitigar o evitar su impacto*, lo que implica la necesidad de arbitrar los mecanismos necesarios para evitar o mitigar la aparición de malas prácticas o patologías que en cada caso y circunstancia se pudieran dar.

Nadie puede dudar de la trascendencia que en este delicado ámbito de la integridad tiene la prevención como medio de paliar las graves consecuencias que, tanto para la imagen o reputación institucional como para la legitimidad y confianza de la ciudadanía en sus instituciones, se derivan de la aparición en escena de irregularidades administrativas graves o conductas de fraude o corrupción, así como de la proliferación de situaciones de conflictos de intereses mal gestionadas<sup>11</sup>. Una vez que el mal está hecho y se ha puesto en marcha la maquinaria sancionadora administrativa, penal o de enjuiciamiento contable, ya nada tiene remedio desde el punto de vista del enorme y grave desgaste institucional que implican tales conductas patológicas<sup>12</sup>.

Sobre la dimensión de la *prevención* descansa una mayor o menor integridad institucional, tanto desde el punto de vista organizativo como de los diferentes actores que intervienen

10. Sobre todas estas cuestiones ver, S. Rego Vilar (2022): *Auditoría y control de la respuesta al Covid-19 y de la implementación de la iniciativa Next Generation UE (XIV encuentros técnicos de los OCES de Santiago de Compostela)*, Thompson Reuters/Aranzadi. En especial, en relación con el texto de este trabajo, R. Jiménez Asensio, «Integridad Pública y Prevención: a propósito del diseño y aplicación de las medidas de prevención en los planes antifraude en la gestión de fondos europeos», pp. 91-125.

11. Un papel relevante a la prevención en la lucha contra la corrupción se recoge, asimismo, en la reciente obra de J. Bosch (2020): *La patria en la cartera. Pasado y presente de la corrupción en España*, Ariel, Barcelona.

12. Sobre este aspecto ya nos referimos en su día. Ver: R. Jiménez Asensio (2017): *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y Transparencia*, Catarata/IVAP, Madrid, 2017.

en el procedimiento de gestión pública en sus diferentes manifestaciones, ya sea en aspectos de gestión económico-financiera o en ámbitos tales como la gestión de personal, contratación pública, subvenciones, convenios administrativos, etc. Todos ellos conforman lo que se conoce como ámbitos típicos de riesgos que siempre conviene tener presente con la finalidad de evitar o paliar que determinadas malas prácticas (que pueden derivar en infracciones o delitos) se enquisten. A ellos en la gestión ordinaria se le añaden otros (por ejemplo, urbanismo, régimen de licencias y autorizaciones, etc.), pero en la esfera de la gestión de fondos europeos los ámbitos señalados anteriormente es en los que se pueden plantear situaciones objetivas de mayor riesgo.

En relación a nuestro objeto, la diferencia sustantiva se halla entre *prevenir* o *sancionar*. Lo primero trata de mitigar o evitar lo segundo, pero además persigue reforzar las infraestructuras éticas de las organizaciones y fortalecer su legitimidad. Las exigencias derivadas del Derecho de la UE y, concretamente, de la Orden HFP 1030/2021, comportan que la adopción de medidas preventivas se transforme en *obligatoria* en lo que a gestión de fondos europeos respecta. Otra cosa es la configuración puntual de las medidas, que obedecerá a las *características específicas* de cada organización y al desarrollo o subdesarrollo evolutivo que tenga cada entidad en lo que a sus propios mecanismos de integridad respecta.

El enfoque preventivo busca, por consiguiente, mitigar riesgos de infracción articulando un haz de medidas alineadas con una visión proactiva; el enfoque sancionador, persigue, por el contrario, castigar infracciones. Evidentemente, la regulación de las sanciones o infracciones administrativas o penales tiene (o puede tener), además, un efecto disuasorio; esto es, el marco normativo penal o sancionador puede jugar también un papel de desalentar la comisión de tales infracciones dadas las consecuencias graves que acarrea la comisión de conductas ilícitas. Y ello es, en efecto, una de las premisas en las que sea asienta la Ley, sobre todo penal o sancionadora: no solo pretende castigar, sino asimismo reconducir las conductas a parámetros adecuados ya que su incumplimiento tienen efectos perturbadores para el patrimonio o la libertad de las personas que no sigan tales reglas. Para muchos gobernantes o servidores públicos, como decía, con esa percepción del problema ya sería suficiente. Según estos últimos, la Ley todo lo resuelve o lo debiera resolver, y si no lo hace es porque se aplica inadecuadamente, por falta de efectividad. Estos defensores a ultranza de los efectos taumatúrgicos de la legalidad, parten de que con su mero cumplimiento y, en su caso, con su persecución todo se logra. Y, asimismo, sostienen la tesis de que no habría que hacer más. Son todas aquellas personas que tienen fe ciega en el Derecho no solo como medio de resolución de conflictos sino también como cauce para atenuar que tales conflictos emerjan. En última instancia ya está el poder coactivo del Estado, así como los jueces y tribunales para resolver tales entuertos. Ni que decir tiene que este enfoque predominantemente *legalista* ha taponado en buena medida la inserción de políticas de integridad en nuestro sector público, partiendo de una concepción equivocada que pretende plantear una presunta dicotomía que no es tal entre legalidad/integridad, cuando esta última solo tiende a reforzar la primera.

### 3. Los Sistemas Internos de Información en la Directiva (UE) 2019/1937 y en la Ley 2/2023

#### 3.1. Líneas básicas de la Directiva (UE) 2019/1937

La publicación de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre (DOUE de 26-XI-2019) abrió, en su día, un período de adaptación normativa y ejecutiva con la finalidad de incorporar sus previsiones que, por lo que afecta al sector público, se debían haber cumplido como máximo —algo que no se hizo por el Reino de España— el 17 de diciembre de 2021. Algunas Comunidades Autónomas, no obstante, ya habían regulado la protección de los denunciantes en su respectiva normativa, pero generalmente con carácter previo a la aprobación de la citada directiva.

La idea-fuerza del sistema institucional diseñado para la protección del informador o denunciante en la Directiva era *el establecimiento de canales internos que fueran efectivos* para la tramitación adecuada de tales denuncias y, asimismo, al objeto de garantizar la protección y confidencialidad del denunciante, poniéndolo a resguardo de cualquier represalia por el desarrollo de esa importante función pública de colaboración desinteresada con las instituciones para salvaguardar la integridad de estas, preservar los intereses públicos y proteger los intereses financieros de las Administraciones Públicas. Se trata, en suma, de evitar que el desamparo del denunciante o el funcionamiento deficiente de sus canales internos, conllevara un efecto de desaliento en la aplicación del sistema y no consiguiera prevenir o paliar las malas prácticas o la propia corrupción. *La dimensión preventiva del modelo era, por tanto, obvia.* La lucha contra la corrupción y las malas prácticas es un combate interminable. Uno de los elementos sustantivos en los que tal combate se asienta es, sin duda, la prevención, terreno en el que las políticas de integridad institucional tienen, como ya se ha subrayado, un papel estelar.

Como bien expuso en su día Elisa de La Nuez, la Directiva 2019/1937 es «un suelo» del que hay que partir<sup>13</sup>. Esa idea se expresa de modo diáfano en su considerando 104: «La presente Directiva establece *normas mínimas* y debe ser posible para los Estados miembros introducir o mantener disposiciones que sean más favorables». Por tanto, respetando su espíritu y contenido, se pueden levantar edificios normativos muy distintos. Unos formales o pegados a la letra de esta directiva, otros más creativos y operativos, y también los habrá que se construyan con material de derribo o que sean poco consistentes. Ciertamente, como se verá a continuación, la LPILC no ha sido, precisamente, muy generosa con la articulación de un modelo de protección garantista que vaya más allá —salvo en cuestiones puntuales— de lo establecido en la Directiva, e incluso en algunos casos la interpretación que se ha hecho de su alcance ha sido más bien limitada, como se podrá comprobar.

Conviene recordar y valorar sucintamente cuáles son las líneas-fuerza de la Directiva 2019/1937 en lo que a los canales internos de denuncia respecta, y también hacer una breve mención a las líneas de esa regulación sobre cómo articular un sistema de gestión interno de informa-

13. Ver su entrada en el *Blog Hay Derecho* con el siguiente título: «La nueva directiva europea de protección del denunciante de corrupción y su trasposición al derecho español» (<https://hayderecho.expansion.com/2019/11/06/la-nueva-directiva-europea-de-proteccion-del-denunciante-de-corrupcion-y-su-transposicion-al-derecho-espanol/>)

ciones/denuncias, que, según nuestro criterio, se deberían insertar en un Sistema de Integridad Institucional de cada institución o entidad con el fin de darle pleno sentido. Veamos:

- La obligación de disponer de un canal interno de denuncias es aplicable a todas las entidades del sector público. Pero el margen de configuración de cada Estado miembro es amplio, puesto que la Directiva admite eximir de tal obligación (o no) a los municipios de menos de 10.000 habitantes o con menos de 50 empleados, así como a aquellas entidades públicas que no alcancen esa cifra de trabajadores. La exclusión radical de este tipo de entidades plantea unos riesgos evidentes, pues si se quieren combatir determinadas prácticas irregulares (por ejemplo, en la contratación pública o en selección de personal), dejar fuera de esa obligación a las empresas o entidades públicas en esos casos (o incluso a un altísimo número de ayuntamientos: 7.372) no parece lo más adecuado. La LPILC ha sido en este punto estricta y ha establecido la obligación de disponer de un SIINF a todas las entidades del sector público, independientemente del tamaño y número de personal a su servicio, aunque promoviendo en algunos casos la gestión compartida de medios, con soluciones aquí más discutibles.
- En general, la Directiva 2019/1937 apuesta por priorizar el canal interno de denuncias frente a aquellos otros de naturaleza externa (autoridades, organismos o entidades), salvo en los casos citados antes (excepciones) donde el modelo pivotaría exclusivamente por el «control externo». El argumento es un tanto singular, pues se considera que «los denunciantes se sienten más cómodos denunciando por canales internos»; pero añade: «a menos que tengan motivos para denunciar por canales externos». No cierra, por tanto, la vía a los «canales externos» (en algunos casos será la única vía efectivamente transitable), pero aun así los caracteriza con una naturaleza *subsidiaria*. En realidad, ello puede ser así en democracias avanzadas donde las instituciones de control funcionan y los índices de corrupción son bajos. Pero es más discutible que esa preferencia de los canales internos y esa subsidiariedad de los externos, se cumpla en nuestro caso, por lo que de inmediato se dirá.
- En efecto, la preferencia de la Directiva 2019/1937 por los canales internos es clara, pero de inmediato se añade siempre que existan garantías de que la denuncia se tratará *de manera efectiva*. El legislador europeo es consciente de las diferentes realidades fácticas existentes. Así, se anima «a los denunciantes a utilizar en primer lugar los canales de denuncia interna e informar a su empleador, si dichos canales están a su disposición y (si) puede esperarse razonablemente que funcionen». La prioridad de los canales internos se supedita, por consiguiente, a que ofrezcan garantías. Ese es el esquema que aplicará también la LPILC. En caso contrario, los «canales externos» se convierten en la red que salvará el modelo y protegerá de verdad a los denunciantes. Aunque a esa actuación externa se la califique, en todo caso, de subsidiaria.
- El aspecto clave del modelo que diseña la Directiva 2019/1937 es, tal como se ha visto en el epígrafe anterior, el relativo a que tales canales internos de denuncia deben insertarse en un sistema de integridad institucional como pieza o herramienta sustantiva de aquel. En efecto, lo más importante es que tales canales internos de denuncia deberían tener como función principal aportar valor institucional y generar infraestructuras éticas o cultura de integridad en la respectiva entidad pública. Desde el punto de vista preventivo, no puede funcionar un sistema de denuncias (buzón, registro, seguimiento, etc.) si previamente no se inserta en un sistema de integridad y se articula junto a unos valores y normas de con-

ducta (códigos), aplicados por órganos de garantía dotados de autonomía funcional o, incluso, independencia orgánica (y este será el gran reto), así como en el marco de un sistema de evaluación de riesgos y de medidas para hacerlos tolerables. La integración de los canales de denuncia o información, pero la disección de su sistema de garantías (protección al denunciante/informante) no auguran la construcción de un modelo equilibrado, precisamente. El fomento de la cultura de la integridad o de la prevención requiere resaltar la importancia que tiene el desarrollo de la cultura de integridad. Y la verdad es que esto último es trascendente: quien debe generar cultura de integridad y prevención es la propia institución o administración pública (control interno), mientras que quien lucha o combate son actores externos (agencias antifraude o anticorrupción, u otro tipo de instituciones, pero particularmente la fiscalía y los tribunales de justicia). El papel *positivo* de la figura del denunciante/informante debe enmarcarse, por tanto, en el reforzamiento de esa cultura de integridad, como una pieza más de la política de integridad de la institución. Y si no existe ese sistema de integridad institucional en el que encajar tal pieza, habría que crearlo, para dotar al modelo de una mínima coherencia. Este es el reto. Pues, en caso contrario, se dejará abierto el problema: la integridad de las instituciones públicas no se puede *externalizar* aunque se permita en la LPILC la gestión externa del procedimiento de recepción de las informaciones (artículo 15), ni siquiera encomendar tal tarea de fortalecimiento institucional a las agencias antifraude o de prevención y lucha contra la corrupción, que todo lo más pueden coadyuvar en esa tarea. La participación de estas instituciones o autoridades independientes (como así se caracterizan en la LPILC) solo encuentra sentido cuando falla *la primera línea* (esto es, el fomento y desarrollo de una cultura de integridad en la propia organización). Esa es su razón de ser y no otra.

- Un ámbito típico del sector público (que no es ni mucho menos el único) donde se debe proyectar un sistema de canales internos de denuncia es en la contratación pública, a efectos, tal como reconoce la Directiva, de que se respeten las normas de contratación pública y se eviten afectaciones a la integridad, transparencia, igualdad de trato o prácticas colusorias en materia de libre competencia. Aquí también una Recomendación de la propia Comisión Europea de 2017 hizo hincapié en la necesidad de construir marcos preventivos basados en códigos de conducta, como un elemento nuclear de esa política de integridad en la contratación pública<sup>14</sup>.
- Los procedimientos de denuncia interna, deben incluir una serie de exigencias (artículo 9), entre ellas destacan a aquellas que «sean establecidos y gestionados de una forma segura», garantizando la confidencialidad de la identidad del denunciante o informante, y que se impida el acceso a esa información o a esos datos por parte de «personal no autorizado». Se requiere, además, la designación de un departamento o persona imparcial y competente para el ejercicio de tales funciones, lo que nos conduce derechamente a un estatuto singular de tal órgano o de tales personas (a imagen y semejanza de la figura del delegado de protección de datos; esperemos que con mejores resultados en cuanto a su autonomía funcional). Sin embargo, la regulación de la LPILC es bastante deficiente cuando de abordar la figura del Responsable del Sistema de Información se trata (artículo 8).

14. Recomendación (UE) 2017/1805, de 3 de octubre de 2017, sobre *profesionalización de la contratación pública (Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública)*.

En consecuencia, la Directiva 2019/1937 supuso un evidente paso en la línea correcta. Su enfoque central era, obviamente, de protección del denunciante, pero para que el sistema sea efectivo requiere no solo procedimientos y garantías, sino también establecer un modelo institucional de canal interno de denuncias que salvaguarde la independencia del órgano que asuma tales funciones, garantice la confidencialidad, la protección de datos y el secreto en sus actuaciones. La protección efectiva del denunciante requerirá que tales canales internos de denuncia se inserten adecuadamente y de modo efectivo en Sistemas de Integridad Institucional de la respectiva entidad, así como que se articulen sistemas de gestión dotados de independencia funcional y garanticen la acusada profesionalidad de quienes ejerzan tales tareas, con patrones morales y éticos estrictos y alejados radicalmente de las influencias políticas o gubernamentales.

En caso contrario, si falla la primera línea de defensa (canales internos), se abandonará (por inútil o no garantista) esa vía y proliferará el recurso a los canales externos ejercidos por las autoridades competentes (Autoridad independiente de protección del informante o autoridades autonómicas, autoridades judiciales, organismos de regulación y supervisión, etc.). Y, en ese caso, al menos cuando la cuestión esté ya en manos de los tribunales o de los organismos de control, la batalla de la prevención se habrá perdido por completo, haciendo, así, girar el modelo hacia un sistema de sanción (administrativa o penal), en cuyo caso las consecuencias finales serán obvias: una vez adoptada la resolución correspondiente, la confianza de la ciudadanía en la institución ya se habrá roto. Por tanto, si el sector público quiere avanzar decididamente en la lucha por la integridad institucional no tiene otra salida que construir un robusto sistema interno de informaciones o denuncias dotado de esos principios y rasgos expuestos anteriormente y sobre todo incorporados coherentemente a un sistema de integridad institucional propio. No hay otro camino.

### **3.2. Ejes de la Ley 2/2023, de protección del informante**

Con incumplimiento de los plazos de transposición por casi año y medio desde la fecha máxima de transposición de la Directiva (UE) 2019/1937, establecida en el 17 de diciembre de 2021, ha visto la luz finalmente la denominada como *Ley 2/2023 reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción* (LPILC), un largo enunciado que pretende evitar expresión «denunciante» (aunque tal expresión se desliza en el preámbulo y en un artículo de la Ley, como es, por ejemplo, en el artículo 4).

La Ley 2/2023 ha sido muy esperada. A pesar de que, en plena vorágine de gestión de fondos europeos y sumidos en la plena aplicación formal de las medidas antifraude, las Administraciones Públicas deberían estar familiarizadas con esos canales internos y externos de denuncia o información, ahora integrados en los SIINF, la cultura de la información en clave de integridad dista mucho todavía de estar asentada en nuestras organizaciones. Bien es cierto que, poco a poco, va calando esa cultura. Y, cuando este trabajo se escribe, la propia Administración General del Estado se encuentra en pleno proceso de aprobación de un Sistema de Integridad Institucional, en el que deben insertarse tanto el SIINF como los distintos canales de denuncia existentes hasta la fecha, así como los buzones éticos que se puedan crear.

La citada Ley es, en verdad, algo más que un marco normativo de protección del denunciante, y así se intuye tanto por su finalidad principal, pero también por los objetivos complementarios. Su ámbito de aplicación material es generoso, pero no tanto el personal (que

se reduce a «empleados»; cerrando, al parecer, el paso al personal directivo o a los miembros de los órganos de gobierno, salvo que extendamos impropiaamente aquella noción). En todo caso, ya veremos si realmente protege tanto como enuncia (algunas dudas ya se han vertido al respecto), puesto que diseña (y es el punto que ahora nos interesa resaltar) un *sistema institucional de garantía frente a las denuncias o informaciones* que se trasladen a las respectivas instituciones en relación con las infracciones tanto del Derecho de la UE como del Derecho interno, en lo que afectan a acciones u omisiones que tengan por objeto irregularidades administrativas graves o muy graves, así como infracciones penales.

Cabe destacar que, según se ha expuesto, tal normativa se aplica a todas las Administraciones Públicas y entidades de su sector público, con lo cual se despejan así algunas de las dudas que planteó la Directiva en torno al margen de configuración normativa que implicaba su aplicabilidad a municipios de menos de 10.000 habitantes. Sobre ello habrá que volver más adelante. También hay que tener en cuenta que esta ley se aplica asimismo a todos los órganos constitucionales, de relevancia constitucional e instituciones autonómicas asimiladas, con un régimen jurídico especial para los organismos públicos con funciones de comprobación o investigación (artículo 13.2, 3, 4 y 5 de la LPILC).

Se trata de una Ley ciertamente extensa, cuyo nudo gordiano es la protección del denunciante (Título VII); pero a nuestros efectos, nos interesa tratar sobre todo las cuestiones institucionales y aplicativas de tal norma. Por lo que respecta a las primeras, el Título II prevé una detallada regulación de lo que denomina como el SIINF, cuya pieza central —si bien no exclusiva— son los canales internos. La Ley incorpora, tanto en los canales internos como externos, la posibilidad de presentar denuncias anónimas, lo cual es, sin duda, un importante avance, dado que la Directiva admitía también en este caso márgenes de apreciación a la regulación de los estados.

La Ley, además, es muy optimista en los plazos de ejecución de sus mandatos. Nada más y nada menos que obliga a que en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor todas las entidades dispongan de canales internos de denuncias. Es una pretensión a todas luces irreal, como luego se dirá. Afortunadamente, el legislador ha estado atento a nuestra atomizada realidad municipal, y ha aplazado hasta el 1 de diciembre de 2023 la creación de tales canales internos para los ayuntamientos de menos de 10.000 habitantes (y a las empresas de menos de 250 trabajadores). Pero ese aplazamiento no resuelve los problemas de fondo.

También mete presión el legislador a las Comunidades Autónomas que ya dispongan de agencias u oficinas antifraude, pues les dan seis escasos meses para adaptar su normativa a la establecida en la Ley, si ello fuera necesario. Un tiempo reducidísimo para modificar textos legales, más en algunos casos en período electoral. Otro ejercicio de escaso realismo normativo.

Y, en fin, la Ley 2/2023, contiene una minuciosa regulación, solo aplicable a la AGE y su sector público, de la Autoridad Independiente de Protección del Denunciante, cuyo molde institucional se ha calcado de la Ley de Transparencia, con una Presidencia y un órgano consultivo, con funciones relevantes, que van mucho más allá de la protección del informante, y que si son bien empleadas pueden ir gradualmente incorporando la cultura de la integridad en la Administración General del Estado, sirviendo tal vez de espejo a otras instituciones y territorios.

La Ley es básica, salvo el Título VIII, aunque haya alguna regla que distorsione esa impresión (disposición transitoria segunda, 3). En cualquier caso, la puesta en marcha de la Autoridad estatal se fía para largo: en un año como máximo se aprobará el Real Decreto que regule sus Estatutos.

### 3.3. Los canales internos de informaciones/denuncias: desafíos y puntos críticos

Tal como se ha puesto de relieve más arriba, la aprobación de la LPILC es una muestra más del relativo desorden normativo que en materia de políticas de integridad existe entre nosotros, puesto que los impulsos normativos se mueven en contextos de contingencia o por capas normativas aprobadas secuencialmente, pero sin un hilo conductor que les dote de coherencia; así se han ido aprobando entre otras normativas que afectan por ejemplos a principios éticos TREBP; transparencia y código de buen gobierno del título II de la Ley 19/2013; medidas antifraude en la gestión de fondos europeos del PRTR; y ahora los canales de denuncias y la protección del denunciante por exigencia de la Directiva (UE) 2019/1937 y su transposición por medio de la LPILC. En vez de articular un Sistema de Integridad Institucional holístico, nos encontramos siempre a impulsos de las Leyes y, en particular, de las exigencias de la UE, que son al fin y a la postre las que nos conducen a aprobar esos marcos normativos avanzados, ya que sin esas obligaciones de cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, esas regulaciones nunca se aprobarían en España.

El Título II de la LPINF se articula sistemáticamente en 3 Capítulos, que tienen por objeto la regulación de lo que se denomina como *Sistema interno de información* (SIINF), que contrasta con la mayor discreción terminológica de los *canales externos*, diseñados, sin embargo, de forma mucho más efectiva en cuanto a las garantías del denunciante y efectividad de la información. El primer capítulo recoge las disposiciones generales aplicables tanto al sector privado como público (aunque algunas de ellas se matizan en este caso, como son las normas relativas a la gestión del sistema interno de información por *tercero externo*); el segundo se ocupa de las reglas aplicables al sector privado; mientras que el tercero tiene por objeto las reglas específicas aplicables al sector público.

No obstante, el alcance regulatorio y sus posibilidades de desarrollo de ese SIINF no acaban en lo expuesto, pues hay constantes referencias y no pocas normas que afectan al SIINF en otros muchos pasajes de la Ley. Sin ir más lejos, son de aplicabilidad en lo que al SIINF respecta: la pretendida subsidiariedad de los canales externos; el título IV relativo a la publicidad de la información y Registro de Informaciones; las importantes referencias del Título VI a la Protección de datos personales en esas denuncias o informaciones (un punto crucial para que el sistema genere una mínima confianza en su uso); las medidas de protección recogidas en el Título VII, con la excepción, en su caso, de la obligatoriedad de las medidas de apoyo, que son prestadas por las autoridades independientes; la regulación de la materia sancionadora (Título IX) cuando sean aplicadas por las autoridades independientes, que tienen el monopolio en lo que al régimen sancionador de la Ley afecta, sin perjuicio de las facultades disciplinarias en el ámbito interno de que disponga cada Administración Pública; así como las medidas transitorias en lo que afecta a la aplicación del SIINF, que al final de este epígrafe se tratan.

Tras el carácter «fundamental» que la Directiva (UE) 2019/1937, de protección del denunciante, otorgaba a «los canales de denuncia interna», en cuanto que su proximidad a la fuente del problema permite mejor (algo de lo que cabe dudar, al menos entre nosotros) su

investigación y remedio (considerando 47), la LPILC va más lejos y configura al SIINF como «el cauce preferente» para tramitar las denuncias o informaciones. El ámbito objetivo al que se extienden esas denuncias e informaciones lo es solo, por determinación legal, a las infracciones penales y a las administrativas que sean graves o muy graves. Se excluyen, por tanto, las infracciones administrativas leves y también las infracciones a códigos éticos y de conducta, que no dispondrán de protección alguna para el denunciante. Aunque de la dicción expresa del artículo 11.5 de la Directiva (UE) 2019/1937, que faculta al Estado miembro para dar prioridad de tramitación a las «infracciones graves» en caso de que haya un elevado número de denuncias, está reconociendo implícitamente que esos canales de denuncias deberían estar facultados para todo tipo de infracciones, también leves.

Bien es cierto que, según establece el propio artículo 4.1 LPILC, y siguiendo a pies juntillas las previsiones de la Directiva, esa pretendida «preferencia» será tal «siempre que se pueda tratar de una manera efectiva la infracción y si el denunciante considera que no hay riesgo de represalias». Olvida la ley, sin embargo, que es el denunciante quien, al fin y a la postre, dispone del derecho de opción por uno u otro canal, interno o externo, en función de su propia valoración sobre las garantías que le ofrezca cada vía y de los riesgos que corra (y no conviene orillar nunca nuestra altísima politización de las estructuras de la alta Administración Pública, que jugará en contra para que esos canales —como dice la Directiva— generen confianza y sean efectivos). No es un tema menor, precisamente.

En todo caso, la previsión normativa de que en la gestión de las denuncias o informaciones por canales internos se deberá incluir «información clara y accesible sobre los canales externos de denuncias tanto nacionales como europeos (artículo 9.2 b) LPILC), ya nos advierte que el recurso a los canales externos no es tanto una vía «complementaria» (como expone la Directiva y la Ley), sino más bien alternativa, cuya elección siempre es —tal como se decía más arriba— decisión del propio denunciante. Ello se advierte con claridad el propio artículo 16.1 de la LPILC: «Toda persona física podrá informar ante la Autoridad Independiente de Protección del Informante (...) *ya sea directamente o previa comunicación a través del correspondiente canal interno*».

El SIINF está conformado, según la Ley, por cuatro elementos básicos. A saber:

- El órgano de gobierno impulsor;
- El responsable del SIINF;
- El canal interno de Información (CIF); y
- El procedimiento de gestión de informaciones.

En primer lugar, compete al órgano de gobierno de cada entidad impulsar la implantación del SIINF, que tendrá así, por tanto, la condición de *responsable* a efectos de la aplicación, en su caso, de algunas conductas infractoras y de sus consiguientes sanciones (que no son menores), pues el incumplimiento de la obligación de disponer de un SIINF se tipifica como infracción muy grave. Este responsable de la puesta en marcha del sistema es, a su vez, responsable del tratamiento en materia de protección de datos. No obstante, para la aplicación del régimen sancionador de la LPILC se requiere como paso previo que esté creada efectivamente la Autoridad Independiente de Protección del Informante. Es cierto, se objetará a lo anterior, que algunas Comunidades Autónomas ya disponen de Agencias u Oficinas

antifraude; pero deberán adaptarse, en su caso, a lo establecido en la LPILC y, asimismo, a la propia Directiva, cuando no lo hayan hecho. En cualquier caso, si así fuera se podría producir una aplicabilidad asimétrica territorialmente de la Ley en función de territorios, con exigencias diferenciadas, que podrían resultar intolerables en términos comparativos. No ha estado, una vez más, muy atinado el legislador en este punto.

La LPILC, en su artículo 5.2, establece un conjunto de exigencias a las que deberá dar respuesta el SIINF que el órgano de gobierno impulse, que no procede ahora detallar, pero entre las que se encuentran, por ejemplo, la articulación de un canal que permita comunicar información con todas las garantías requeridas por la ley, la integración de los canales internos en uno solo (aunque con diferentes escalas de protección del informante o denunciante), la disposición de una política o estrategia (a modo de protocolo) en la que se recojan los principios generales del SIINF, la definición de un procedimiento de gestión de informaciones recibidas y articular un sistema de garantías de protección de los informantes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 LPINF, que luego se detallan sus líneas generales.

Si se atiende a ambos preceptos citados lo que parece obvio es que en las Administraciones Públicas la creación de esos SIINF y, especialmente, la aprobación de los procedimientos de gestión de informaciones se configuran con un contenido, en principio, no solo organizativo, sino que también de concreción de normas de procedimiento que podrían llegar a afectar al papel del denunciante (al invocarse en estos casos un perjuicio patrimonial a la Administración, tal como prevé el artículo 62.2 LPAC) y a garantías de terceros. Tal como señala el preámbulo, «toda comunicación de hechos que pueda constituir una infracción ha de ser considerada como una denuncia» (artículo 62.2 LPAC). Y tal actuación da lugar, por tanto a un procedimiento, que se habrá que determinar en sus detalles aplicativos, pues la Ley no lo define (a diferencia del previsto para los *canales externos*), lo que reenvía a la legislación sobre procedimiento administrativo común. Por tanto, la primera opción sería crear el SIINF a través de una disposición general de naturaleza reglamentaria. Pero en este caso la dificultad mayor estriba en los limitados plazos para la puesta en marcha del sistema. En su defecto, solo cabe una remisión a las normas procedimentales recogidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC), dado que, una vez planteada la denuncia, el procedimiento que se desarrolle a través del SIINF «se inicia siempre de oficio y de conformidad con lo establecido en la LPAC» (preámbulo de la LPILC). Esta última parece la opción más cabal; puesto que acudir, en principio, a la aprobación de una disposición normativa reglamentaria que previera aspectos organizativos y complementara algunas exigencias procedimentales implicaría, tal como se ha dicho, incumplir de plano el plazo de tres meses para la implantación del SIINF, que vence el 13 de junio de 2023.

Un aspecto determinante en materia procedimental es determinar en qué casos una denuncia o información trasladada por medio del SIINF puede ser objeto de inadmisión a trámite. Un aspecto crucial; pues tal como define el artículo 35.2 LPILC, las infracciones contenidas en comunicaciones que hayan sido inadmitidas por algún canal interno de información quedan extramuros de las medidas de protección del informante. Dicho en términos más llanos: si un denunciante acude al «canal interno» y su denuncia no es admitida a trámite, se queda totalmente desprotegido de las medidas establecidas en el título VII de la Ley. Por tanto, se deberá calibrar muy bien si se acude o no a tales canales internos, puesto que,

además, la propia LPILC no establece en estos casos cuáles son las causas de inadmisión de tales denuncias, algo que sí hace en el caso de los canales externos, tal como aparece recogido en el artículo 18.2 a) de la propia ley; que, en principio, no cabe aplicarlo a los canales internos en la medida en la que el ámbito objetivo de aplicación son las autoridades independientes de protección del informante y no los SIINF. Esta es una enorme laguna de la ley, que probablemente hará que un denunciante mida mucho hasta qué punto acude a esos pretendidos (y no reales) canales internos preferentes, en la medida en la cual la inadmisión de la información o denuncia comporta la absoluta desprotección del denunciante. Esta no es, a nuestro juicio, una lectura adecuada de la Directiva (UE) 2019/1937. Y, muy probablemente, implique que en los asuntos de mínima seriedad en el contenido de las denuncias, el informante opte claramente por no acudir al SIINF sino a las autoridades independientes de protección del denunciante. El problema es cuándo estarán efectivas.

El segundo elemento del SIINF es la existencia del Responsable del Sistema (a no confundir con la figura del responsable de la puesta en marcha del propio Sistema). En efecto, la LPILC prevé en su artículo 7 la obligación de que el órgano de gobierno designe un *responsable del sistema*. Asimismo, prevé que es competencia de ese mismo órgano de gobierno la competencia para cesarlo o sustituirlo, en su caso. Con lo cual, la autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones que se predica en la norma, se pone en tela de juicio por la misma norma. El responsable del sistema debe ser una persona física, por lo común empleado público de la institución; pero si la atribución de la responsabilidad del sistema se hace a un órgano colegiado este deberá delegar en uno de sus miembros tal responsabilidad. Ni que decir tiene que el diseño normativo-institucional abre la puerta de par en par a que el puesto de trabajo que ocupe ese responsable del sistema se configure como libre designación y de libre cese (artículo 8). Y si solo se le atribuyen tareas de responsable del sistema a otro puesto de trabajo existente previamente, tal asignación será discrecional y el cese o destitución en el ejercicio de las mismas, también. Mal empieza el modelo legal de SIINF para hacer efectiva esa necesaria confianza de los informantes en tal estructura. Este puede ser otro de los puntos de fuga que haga fracasar esa pretendida *preferencia* de los sistemas internos de información sobre los externos. Si no se salvaguarda de manera efectiva la independencia y autonomía del responsable del sistema, no se podrán hacer efectivas materialmente las exigencias de que tal persona «no podrá recibir instrucciones de ningún tipo en su ejercicio»; pues si el cese es discrecional (por mucho que se deban notificar sus motivos a la Autoridad Independiente en el plazo de 10 días, siempre y cuando esta exista), las garantías de imparcialidad no estarán plenamente salvaguardadas. Habrá que ver si tales conductas, cuando lo sean de obstrucción o impeditivas de la necesaria independencia o autonomía funcional de tales responsables, se subsumen en los tipos de infracciones establecidas en el Título IX de la Ley. De momento, no se ha establecido un tipo específico de infracción para potenciales abusos o arbitrariedades en los ceses, pudiendo ser incorporado el hecho en algún tipo más genérico o, en su caso, quedando la aplicación de la cláusula residual de las infracciones leves (artículo 63.3 c) LPINF). Asimismo, se prevé expresamente que si la entidad pública dispone de un responsable de cumplimiento (por ejemplo, en empresas públicas o fundaciones) o de un responsable de políticas de integridad, tal persona pueda asumir las funciones de responsable del sistema. Nada se dice si eso mismo cabe hacer en el caso del DPD, lo que dadas las diferencias funcionales entre ambas figuras puede ser más discutible.

Otro elemento clave del SIINF es, sin duda, el canal interno de información, que debe estar integrado en aquel. Bajo el esquema de la Directiva, se opta por un modelo *multicanal*, en el que caben todas las opciones de comunicación, verbales y escritas, telemáticas y (cabe presumir) en papel (por mayores garantías de confidencialidad), y con un régimen más restrictivo (amparándose en la propia directiva, «en un plazo razonable») mediante reunión presencial, que la LPI establece en un plazo máximo de siete días. No interesa adentrarse en las modalidades de presentación de las denuncias, pero su puesta en práctica, dado que la Ley parece optar por las *comunicaciones exclusiva o preferentemente telemáticas*, con la salvedad ya expuesta, o el sistema ofrece garantías absolutas de que esos datos personales del denunciante están blindados (lo cual no es fácil por las variadas posibilidades de acceso que ofrece, a determinados responsables o encargados, el artículo 32 de acceder al SIINF) o el uso que se haga de esos medios telemáticos de denuncia (si no existen garantías absolutas de confidencialidad de los datos del denunciante) terminará siendo anecdótico. La seguridad de esa información de convierte, así, en la clave de bóveda del sistema. La opción es, siempre que se dude de la confidencialidad y seguridad del sistema (más aún cuando puede estar gestionado instrumentalmente por externos), realizar la denuncia de forma anónima, que la ley (recogiendo el margen de configuración de la Directiva) prevé de forma expresa. La denuncia anónima impide, en principio (aunque puede haber sistemas que lo consientan), pedir información adicional o precisiones. La duda es si esas denuncias anónimas podrán ser formuladas también en papel, sin dejar huella digital, dirigidas al responsable del sistema, o si se obligará a que se efectúe exclusivamente por medios telemáticos y cerrando incluso el acceso al sistema solo a los empleados públicos (y no, por ejemplo, a los directivos o cargos públicos, así como a los contratistas, subcontratistas, proveedores, etc.), lo que significaría mutilar las potencialidades que ese canal interno tiene, limitando también los canales de información en la lucha contra la corrupción. El tema no es baladí, menos cuando las relaciones internas de los empleados con sus respectivas Administraciones se rigen en innumerables casos por medios electrónicos (artículo 14 LPAC). No han quedado precisamente claros todos estos puntos en la Ley. Pero cabe hacer una interpretación favorable a garantizar los datos personales del denunciante, lo que implica que se deben admitir todo tipo de denuncias y por cualquier canal que se presenten, siempre que quede constancia de la misma y se pueda registrar. Lo contrario no sería buena noticia en el combate contra las irregularidades y el fraude. Ese canal interno de información cabe que pueda ser gestionado externamente, pero en el caso del sector público solo podrá acordarse en aquellos casos en que se acredite insuficiencia de medios propios (artículo 116, 4 f) LCPS), y en ese caso solo se puede proyectar sobre el procedimiento para la recepción de informaciones sobre infracciones, con un carácter meramente instrumental.

El elemento de cierre del SIINF es el procedimiento de gestión de informaciones, regulado en el artículo 9. La competencia para aprobarlo es del órgano de gobierno y la obligación de que responda a una «tramitación diligente» compete al Responsable del Sistema. Como es obvio, ese procedimiento debe ajustarse a lo establecido en la Ley, así como en la propia LPAC (preámbulo) y el legislador establece unas previsiones mínimas que se recogen en el artículo 9.2 LPINF. Al ser una normativa que se aplica tanto al sector privado como público la concreción no es precisamente su atributo, salvo en lo que respecta a los plazos (acuse de recibo 7 días, respuesta a los 3 meses máximo, ampliación como máximo otros 3 meses cuando la complejidad del asunto lo requiera; previsiones ya recogidas en términos gene-

rales en la propia Directiva), así como se prevén algunas reglas específicas que tienen que ver con el derecho de la persona afectada (denunciado) a ser oído en cualquier momento (pero siempre condicionada esa audiencia al «buen fin de la investigación»), la garantía de confidencialidad cuando la comunicación sea canalizada por otros medios (lo que admite implícitamente la comunicación en papel) o ante personas no responsables de su tratamiento, debiendo advertir de la tipificación como falta muy grave la quiebra de la confidencialidad, con obligación de remitirla al Responsable del Sistema. Si las comunicaciones o denuncias se vehiculan hacia empleados públicos que no tienen la condición de responsable del sistema, en ese caso debe formarse a tales empleados públicos sobre la necesidad de salvaguardar la confidencialidad, así como advertirles «de la tipificación como infracción muy grave» del quebranto a esa regla de confidencialidad de la identidad del denunciante o del tercero afectado (artículo 9.2 g) LPILC). Asimismo, se reconoce la presunción de inocencia del denunciado, el pleno respeto al derecho a la protección de datos personales y, en fin, la obligación de comunicar, en su caso, al Ministerio Fiscal o la Fiscalía Europea cuando los hechos derivados de la denuncia puedan ser constitutivos de delito.

Tal como se ha observado al analizar los principios de la Directiva, una de las singularidades que en el campo del sector público se regula en la Ley estriba en lo que se denomina como *medios compartidos en el sector público*; esto es, la posibilidad que se abre (también en el sector privado para empresas de menos de 250 trabajadores) de que los municipios de menos de 10.000 habitantes, ya sea entre sí o con cualesquiera otras Administraciones Públicas del territorio autonómico, puedan compartir el SIINF y los recursos destinados a las investigaciones y las tramitaciones. También se abre esta posibilidad a las entidades del sector público, en relación con su Administración matriz, siempre que cuenten con menos de 50 trabajadores (no se entiende por qué en el sector privado se permite esa posibilidad de compartir medios cuando se trata de menos de 250 trabajadores y ese umbral se baja a 50 en el sector público). Sí que se exige, en todo caso, que el sistema resultante aparezca diferenciado en aras a evitar cualquier confusión entre los diferentes canales internos de información. Realmente, como se ha puesto de relieve en los primeros análisis doctrinales de esta normativa, no ha estado precisamente muy acertada esa regulación al limitar a los municipios de menos de 10.000 habitantes la posibilidad de compartir los medios de gestión del SIINF<sup>15</sup>, ya que no casa bien esa limitación con las posibilidades abiertas por la Carta Europea de Autonomía Local de asociarse los municipios para gestionar sus servicios, ni tampoco con la asistencia técnica que en materia por ejemplo telemática ofrecen las diputaciones provinciales y entes equivalentes a los municipios de menos de 20.000 habitantes. Una interpretación integral del marco jurídico vigente no debe impedir que municipios de más de 10.000 habitantes puedan compartir tales medios.

Las reglas transitorias son indudablemente un reto y, como también se dijo en el epígrafe anterior suponen configurar una normativa preñada de irrealidad en su aplicación<sup>16</sup>. La

---

15. En el mismo sentido, ver: M. Parejo Calvo (2022): «Análisis del proyecto de ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción», *Documentación Administrativa*, 9, diciembre 2022, pp. 43-74.

16. Ver al respecto: S. Fernández Ramos: «El ámbito material de aplicación de la Ley de protección a los informantes» (2/2), en <https://www.hayderecho.com/2023/03/31/el-ambito-material-ley-2-2023-de-proteccion-a-los-informantes/>; F. Castillo Blanco, «La protección del denunciante y la ínsula de Barataria», en <https://www.acalsl.com/author/federicocastillo>

disposición transitoria segunda de la LPILC prevé que si las administraciones públicas o sus entidades disponen ya de un canal interno, tales canales «podrán servir para dar cumplimiento a las previsiones de esta ley siempre y cuando se ajusten a los requisitos establecidos en la misma». Obviamente, con medidas administrativas propias o mediante los planes de medidas antifraude, gran parte de las organizaciones públicas disponen ya de canales antifraude internos, pero normalmente son telemáticos y también más abiertos en cuando a su posibilidad de acceso (por cualquier persona). Pero no tienen un responsable del sistema ni —salvo algunos casos— un procedimiento de gestión. La adaptación de esas herramientas y de los planes de medidas antifraude en este punto parece obligada.

La ley, marcada por esa concepción irreal antes citada, apuesta por acelerar la implantación de los SIINF en las Administraciones Públicas y entidades de su sector público. Un verdadero desafío temporal y un reto importante de gestión, así como de configuración normativa y organizativa. No deja de ser una decisión precipitada, cuando ni siquiera se dispone de una Autoridad Independiente de Protección del Denunciante en el ámbito estatal, con lo que las garantías de protección del denunciante o informante serán muy débiles, cuando no inexistentes. Siempre se ha dicho que las prisas son malas consejeras. También que lo mejor es enemigo de lo bueno. Habrá que optar, inicialmente, por construir sistemas pragmáticos, viables y operativos, que den respuesta cabal a las finalidades últimas de la ley en lo que a garantías y confianza respecta. Pero no será fácil. Menos coherente, tal como se viene insistiendo en este trabajo, es aún esa puesta en marcha asimétrica que dejará temporalmente buena parte del territorio nacional a oscuras en lo que a la disponibilidad de canales externos alternativos respecta, que son al fin y a la postre la pieza de cierre del modelo al concentrar las facultades sancionadoras directas en aplicación de esta Ley. Que en unas CCAA se aplique ya en su plenitud la Ley, mientras que en otras se difiera por razones fácticas, no es de recibo. La creación por Ley autonómica de tales autoridades independiente irá para largo, y solo la existencia de una Autoridad estatal, vía convenio, puede suplir esa carencia. Sin embargo, el arranque efectivo de la Autoridad estatal posiblemente no será antes de doce meses. Se abre, por tanto, un período de incertidumbre marcado por la transitoriedad en el que los incumplimientos de la creación de los canales internos posiblemente queden sin ser perseguidos por los procedimientos sancionadores. Pero no cabe perder de vista las prescripciones de las infracciones, que si son graves o muy graves, lo son a los dos o tres años de cometidos los hechos. Y para entonces cabe presumir que ya estarán en marcha tanto la Autoridad estatal como alguna autoridad autonómica. Veremos qué medidas adoptan en este ámbito.

En fin, son muchas luces y no pocas sombras las que plantea la implantación de los SIINF tal como están previstos en la Ley 2/2023. Lo expuesto hasta ahora solo es una mirada parcial al problema indicado; pues debería completarse con otros muchos ángulos de análisis que ahora no pueden ser tratados. Pero, todo apunta a que el ingente esfuerzo que tendrá para las organizaciones públicas poner en marcha los sistemas internos de información, no tendrá correspondencia alguna con su uso, pues la normativa analizada introduce demasiados factores de desaliento (falta de garantías o puntos oscuros) que solo un sistema de integridad institucional sólido de cada institución podrá desmentir. En caso contrario, se augura un sonoro fracaso.