# La autoridad independiente de protección de las personas que informen sobre infracciones normativas

**Oscar Capdeferro Villagrasa**
*Profesor lector de Derecho Administrativo.*
*Universitat de Barcelona*

**SUMARIO. 1. Introducción. 2. El origen de la AIPI: los requisitos marcados por la Directiva 2019/1937. 3. La AIPI y las autoridades autonómicas. 4. Régimen jurídico y organización de la AIPI.** 4.1. Marco jurídico: la regulación de la organización y funcionamiento de la AIPI. 4.2. Naturaleza. 4.3. Órganos. *4.3.1. Presidencia. 4.3.2. Comisión Consultiva de Protección del Informante*. 4.4. Potestad normativa y participación en la elaboración de normas. **5. Funciones de la AIPI.** 5.1. Canal externo. 5.2. Protección al informante. 5.3. Ejercicio de la potestad sancionadora. 5.4. Cultura de la información. **6. Algunas cuestiones para considerar.** 6.1. La variable velocidad de la puesta en funcionamiento de las autoridades de protección. 6.2. La autoridad de protección y las entidades locales. 6.3. Carácter y alcance de las circulares de la AIPI. **7. Conclusiones. 8. Bibliografía.**

## 1. Introducción

El objeto del presente trabajo es ofrecer una primera aproximación a las autoridades de protección del informante previstas en el nuevo régimen de protección de informantes.

De acuerdo con el sistema diseñado en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infraccio-



Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

nes normativas y de lucha contra la corrupción, el sistema de autoridades de protección del informante se conforma por una autoridad de ámbito estatal y, si así lo acuerdan las comunidades autónomas, por autoridades a nivel autonómico. Alternativamente, las comunidades autónomas podrán, mediante convenio, atribuir a la autoridad estatal la competencia para actuar en los ámbitos que la Ley 2/2023 reserva a las autoridades autonómicas.

La Ley 2/2023 únicamente regula en detalle, al menos a nivel organizativo, la autoridad estatal, que es denominada Autoridad Independiente de Protección del Informante (en adelante, AIPI). La AIPI es una autoridad administrativa independiente de ámbito estatal creada por la Ley 2/2023, cuya regulación, además, se debe completar con su estatuto, que deberá aprobar el Consejo de Ministros, mediante real decreto, para desarrollar su estructura, organización y funcionamiento interno (artículo 44.2 de la Ley 2/2023).

Queda, por otro lado, reservado a las comunidades autónomas determinar y, en su caso, regular la autoridad que ejercerá las funciones atribuidas a las autoridades de protección del informante previstas en la Ley 2/2023 en el territorio de la respectiva comunidad, siempre que no se opte por la vía de atribuir esas funciones a la AIPI, mediante convenio (artículo 24.1.d y disposición adicional segunda de la Ley 2/2023).

Ante esta situación, pues, en el presente trabajo no solamente se cubrirá la regulación de la Ley 2/2023 relativa a la AIPI, sino que también se tendrán en cuenta las autoridades de protección autonómicas.

No obstante, el estudio aquí presentado cuenta con limitaciones en dos niveles. En primer lugar, en cuanto a la AIPI, el análisis presentado y las conclusiones aportadas se formulan únicamente en base a la Ley 2/2023, pues, en el momento de escribir estas líneas, no se ha aprobado su estatuto, no se ha nombrado la dirección ni, en definitiva, se ha puesto en funcionamiento la autoridad. Por su parte, respecto de las eventuales autoridades autonómicas, nuevamente en el momento de escribir estas líneas no existen leyes de desarrollo autonómicas aprobadas ni hay todavía autoridades de nueva creación, si bien, como más adelante se indicará, en algunas comunidades autónomas hay organismos que ya han empezado a actuar asumiendo las funciones reservadas a las autoridades autonómicas.

Por tanto, las autoridades de protección son, en definitiva, unas autoridades de muy reciente configuración legal y escasamente puestas en funcionamiento en el momento de redactar este trabajo. Por ello, todavía no se puede hacer ninguna valoración respecto de su funcionamiento, si bien, como se verá más adelante, pueden formularse algunas reflexiones preliminares, en atención a su regulación y a alguna bibliografía ya existente.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

La estructura seguida es la siguiente. En primer lugar, se dará breve cuenta de las disposiciones de la Directiva 2019/1937 sobre las autoridades de protección. Esta Directiva está en el origen de la Ley 2/2023, en cuanto que esta ley realiza su transposición al Estado español, por lo que las previsiones de la Directiva son clave para determinar qué finalidades impuestas a nivel europeo debía satisfacer esta entidad, y con qué margen contaba el Parlamento español para determinar su configuración legal definitiva.

En segundo lugar, se analizará el sistema de autoridades de protección que diseña la Ley 2/2023, en relación con el reparto competencial entre la autoridad estatal y las propias que en su caso establezcan las comunidades autónomas, y se señalarán los primeros avances en este punto que pueden localizarse en algunas comunidades autónomas.

En tercer lugar, y centrando la atención ahora ya en la AIPI, se abordará la configuración jurídica de esta autoridad estatal, señalándose su naturaleza jurídica, su régimen jurídico, su organización y las funciones encomendadas por la ley. En la exposición de estos contenidos, se tomará en especial consideración la relación con las Administraciones locales, y se tendrán en cuenta otras experiencias en cierto modo comparables, como son algunas agencias u oficinas anticorrupción y antifraude autonómicas, que están ya actuando como autoridades de protección autonómicas.

Sigue un apartado con unas reflexiones centradas en aspectos prácticos que pueden ser problemáticos, desde la perspectiva de las entidades locales. Finalmente, una breve sección de conclusiones cierra el estudio.

## 2. El origen de la AIPI: los requisitos marcados por la Directiva 2019/1937

La Directiva 2019/1937 se refiere a las "autoridades competentes", definidas en el artículo 5.14 como "toda autoridad nacional designada para recibir denuncias de conformidad con el capítulo III y para dar respuesta a los denunciantes, y/o designada para desempeñar las funciones previstas en la presente Directiva, en particular en lo que respecta al seguimiento". El capítulo III referido en esa definición es el relativo al canal externo, por lo que, en este sentido, se debe entender que la AIPI, y las correspondientes autoridades autonómicas que asuman las funciones propias del canal externo en la comunidad autónoma, conforman en el Estado español las autoridades competentes a las que se refiere la Directiva.

Así, se puede apreciar, respecto de las autoridades, que la Directiva contempla cláusulas que en cualquier caso se imponen a los Estados miembros, fijando unos mínimos que deben respetarse, mientras que otras cláu-


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

sulas son disponibles, o permiten optar al legislador del Estado miembro, para que adopte la decisión reguladora que estime más pertinente. El artículo 11 de la Directiva puede servir como ejemplo, ya que contiene disposiciones que obligatoriamente deben quedar recogidas con la transposición, con mayor o menor margen decisorio para los legisladores de los Estados miembros, y también contempla elementos respecto de los que existe cierto margen en el que el legislador cuenta con discrecionalidad para decidir si los incorpora o no en la norma de transposición[1].

Por último, la Directiva no necesariamente vincula o une en la misma autoridad el canal externo y la protección de denunciantes, como señala el artículo 20.3: "Las medidas de apoyo mencionadas en el presente artículo serán prestadas, según corresponda, por un centro de información o por una autoridad administrativa única e independiente claramente identificada". En el caso español, las medidas de apoyo son prestadas por la AIPI y, en su caso, por las autoridades o los órganos competentes de las comunidades autónomas (artículo 41), puesto que la autoridad de gestión del canal externo opera en todo momento como autoridad de protección.

1. Por ejemplo, el artículo 11.3 establece lo siguiente: "Los Estados miembros podrán disponer que las autoridades competentes, tras examinar debidamente el asunto, puedan decidir que la infracción denunciada es manifiestamente menor y no requiere más seguimiento con arreglo a la presente Directiva, que no sea el archivo del procedimiento". Por tanto, es igualmente conforme a la Directiva que un Estado miembro decida que todas las informaciones sobre infracciones verosímiles deban ser investigadas, con independencia de su gravedad, o que establezca la posibilidad de acordar el archivo de las infracciones leves. Sin embargo, en cualquier caso, la Directiva impone, en el artículo 11.2.d, que los Estados deben velar por que las autoridades competentes den respuesta al denunciante en un plazo razonable, que no debe ser superior a tres meses ordinariamente, o seis meses en casos debidamente justificados. En este segundo supuesto, la norma que opere la transposición deberá prever necesariamente que la autoridad competente debe comunicar el resultado de la tramitación de la denuncia en un plazo relativamente breve, ordinariamente no superior a tres meses, ni superior a seis en casos justificados. En particular, estas dos cuestiones, del artículo 11.3 y del artículo 11.2.d de la Directiva, han sido recogidas del siguiente modo en la Ley 2/2023: en cuanto a lo primero, las informaciones recibidas a través del canal externo deben ser priorizadas respecto a la tramitación (artículo 20.1.b, pero no se contempla el archivo por razón de la menor gravedad de la infracción a la que se refiere la información (artículo 20.2.a); y, en cuanto a lo segundo, en el ámbito del canal externo, el plazo para finalizar las actuaciones y dar respuesta al informante es de tres meses desde la entrada en registro de la información (artículo 20.3 de la Ley 2/2023), mientras que, para los sistemas internos, el plazo ordinario para dar respuesta a las comunicaciones es de tres meses, y de seis en casos complejos que requieran ampliación del plazo (artículo 9.2.d de la Ley 2/2023). En definitiva, como se puede ver, en algunos aspectos la transposición se puede considerar relativamente ambiciosa, en cuanto que no incorpora, al menos respecto del canal externo, algunos de los mecanismos que habilita la Directiva para justificar plazos de gestión de informaciones más amplios, o para permitir el archivo de comunicaciones referidas a incumplimientos de menor gravedad.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

### 3. La AIPI y las autoridades autonómicas

Tal y como ya se ha apuntado en la introducción de este estudio, el sistema previsto en la Ley 2/2023 contempla la coexistencia de la AIPI con otras autoridades de protección del informante de nivel autonómico. En particular, se prevé que tanto la AIPI como las autoridades autonómicas correspondientes asuman las funciones de gestión de un canal externo (artículo 16.2), la protección de personas informantes (artículo 41) y el ejercicio de la potestad sancionadora prevista en la Ley 2/2023 (artículo 61).

Cabe, sin embargo, la posibilidad de acordar, mediante el correspondiente convenio, que la AIPI actúe como canal externo de informaciones y como autoridad independiente de protección de informantes en las comunidades autónomas. Dicho convenio establecerá cómo sufragará la comunidad autónoma los gastos de la AIPI derivados de asumir estas competencias (disposición adicional segunda de la Ley 2/2023).

Por su parte, los canales externos de las autoridades autonómicas se regularán por su normativa específica, y por la Ley 2/2023 en aquellos aspectos no adaptados a la Directiva 2019/1937 (disposición transitoria segunda de la Ley 2/2023). En este sentido, la regulación de las autoridades de protección autonómicas puede establecer medidas más favorables para los informantes, de acuerdo con la cláusula de no regresión o de trato más favorable, prevista en el artículo 25 de la Directiva 2019/1937[2].

De acuerdo con el artículo 16 de la Ley 2/2023, corresponderá a la AIPI y a las autoridades u órganos autonómicos correspondientes la gestión del canal externo para la presentación de informaciones referidas a infracciones del ordenamiento jurídico. La distribución de competencias en esta materia entre las autoridades se encuentra en el artículo 24.

De acuerdo con el apartado primero de ese artículo, corresponde a la AIPI gestionar con carácter general las informaciones que hagan referencia a la Administración General del Estado y entidades que integran el sector público estatal, entidades del sector público, los órganos constitucionales y los órganos de relevancia constitucional a que se refiere el artículo 13, las entidades del sector privado "cuando la infracción o el incumplimiento sobre el que se informe afecte o produzca sus efectos en el ámbito territorial de más de una comunidad autónoma" (artículo 24.1.c). Además, si así se acuerda por convenio, también se puede encargar de gestionar a través de

2. Al respecto, véase Blázquez Expósito (2023: 418-419).


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

su canal externo informaciones que afecten a las Administraciones de las comunidades autónomas, las entidades que integran la Administración y el sector público institucional autonómico o local.

Por su parte, el apartado segundo del artículo 24 señala el alcance subjetivo de las competencias como canal externo de las autoridades autonómicas. En particular, se indica que las autoridades autonómicas serán competentes para tramitar a través de su canal externo las informaciones que afecten al sector público autonómico y local de su respectivo territorio, a las instituciones autonómicas a que se refiere el artículo 13.2 y a las entidades del sector privado, aunque únicamente cuando el incumplimiento comunicado se circunscriba al ámbito territorial de la correspondiente comunidad autónoma. Como ya se ha visto, si la información sobre entidades privadas produjera efectos en el territorio de más de una comunidad autónoma, la competencia correspondería a la AIPI (artículo 24.1.c). En caso de que una información sea recibida a través de un canal externo que no sería el de la autoridad competente para tramitar esa información, está previsto expresamente que sea remitida la comunicación a la autoridad, entidad u organismo competente para su tramitación (artículos 18.2.d y 20.2.c).

Si atendemos a lo visto hasta ahora, pues, se puede afirmar que, salvo que medie un convenio atribuyendo esta labor a la AIPI, en principio la función de canal externo, complementaria de los canales internos de las entidades locales, será asumida por la autoridad autonómica que se designe. Asimismo, será la autoridad autonómica la que ejerza las funciones de investigación (artículo 19 de la Ley 2/2023) respecto de los entes locales eventualmente afectados por las denuncias o informaciones que esa autoridad reciba a través del canal externo.

Por su parte, el artículo 41 se encarga de la distribución de competencias entre la AIPI y las autoridades autonómicas en materia de medidas de apoyo. De acuerdo con ese artículo, corresponde a la AIPI el apoyo para personas informantes cuando se trate de infracciones cometidas en el ámbito del sector público estatal, y en el sector privado[3]. Y será competencia de las

3. Debe apreciarse que el artículo 41 de la Ley 2/2023 puede dar lugar a confusión, ya que no señala la condición territorial para que la AIPI pueda actuar respecto del sector privado: "Las medidas de apoyo previstas en el presente título serán prestadas por la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., cuando se trate de infracciones cometidas en el ámbito del sector privado y en el sector público estatal". Esta omisión puede conducir a pensar que, en el sector privado, son competentes en cualquier caso la AIPI y, si además la infracción tiene efectos en el territorio de una sola comunidad autónoma, también la autoridad autonómica correspondiente, ya que el mismo precepto añade que es competente la autoridad autonómica "respecto de las infracciones en el ámbito del sector público autonómico y local


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

autoridades autonómicas cuando se trate de infracciones en el ámbito del sector público autonómico y local del territorio de la respectiva comunidad autónoma, así como de infracciones en el ámbito del sector privado, siempre y cuando el incumplimiento comunicado se limite a afectar únicamente al territorio de la correspondiente comunidad autónoma.

A la vista de lo anterior, centrándonos en el ámbito de interés de esta publicación, se puede afirmar que, respecto de infracciones en el ámbito del sector público local, la autoridad competente para la adopción de las medidas de apoyo será la autoridad autonómica, o bien la AIPI si así se establece a través del correspondiente convenio en aquella comunidad autónoma (disposición adicional 2.ª). Debe tenerse en cuenta que esta competencia se reconoce solamente para estos entes, ya que se vincula al canal externo, por lo que no se reconoce la potestad para adoptar estas medidas a entes locales, en el marco de su gestión del sistema interno. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la misma organización en la que se comete la represalia puede adoptar las medidas de apoyo en favor de la persona represaliada que tenga establecidas la organización, así como las medidas disciplinarias que procedan contra la persona actora de dichas represalias (artículos 41 y 61.1 de la Ley 2/2023).

El ejercicio de la potestad sancionadora también se encuentra repartido entre la AIPI y las autoridades autonómicas, de acuerdo con el artículo 61. En particular, a la AIPI se le atribuye la competencia para sancionar respecto de las infracciones cometidas en el ámbito del sector público estatal, y, en el ámbito privado, dependerá de lo que se haya establecido en la correspondiente legislación autonómica. Si no se ha previsto la competencia de la autoridad autonómica en la legislación autonómica, entonces la potestad sancionadora en el ámbito privado corresponderá a la AIPI. Por su parte, la autoridad autonómica será competente en materia sancionadora respecto de las infracciones cometidas en el ámbito del sector público autonómico y local del territorio de la correspondiente comunidad autónoma, y, si así lo establece la normativa autonómica, también podrá ser competente respecto de las infracciones cometidas en el ámbito del sector privado cuando

del territorio de la respectiva comunidad autónoma, así como las infracciones en el ámbito del sector privado, cuando el incumplimiento comunicado se circunscriba al ámbito territorial de la correspondiente comunidad autónoma". Sin embargo, esta interpretación, con la eventual duplicidad de autoridad competente en el sector privado, da lugar a una interpretación poco coherente con la distribución competencial de la función de canal externo del artículo 24, que sí contempla la restricción de actuación de la AIPI como canal externo en relación con el sector privado, limitando su actuación a infracciones que afecten al territorio de más de una comunidad autónoma.



Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

afecten únicamente al ámbito territorial de dicha comunidad. Así, en cualquier caso, corresponderá a la autoridad autonómica (o a la AIPI, previo convenio) el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones cometidas en el ámbito del sector público local.

Esta organización con múltiples autoridades de protección requiere, para su correcto funcionamiento, de coordinación, para evitar aplicaciones o interpretaciones distintas de la Ley 2/2023 en los distintos ámbitos, estatal o autonómico, y entre comunidades. Así, el artículo 43.3 prevé la convocatoria de reuniones de coordinación entre la AIPI y las autoridades autonómicas, convocadas por la Presidencia de la AIPI a iniciativa propia o a petición de otra autoridad, y que deberán celebrarse, al menos, cada seis meses. Asimismo, se prevé el intercambio mutuo de información para desarrollar correctamente sus funciones, y la posibilidad de crear grupos de trabajo para la adopción de pautas comunes de actuación o para el estudio de asuntos específicos.

Ahora bien, ¿cuál es la situación actual? ¿Cuántas autoridades autonómicas hay actualmente en funcionamiento? ¿Se ha firmado algún convenio con la AIPI?

Pues bien, empezando por el final, la AIPI todavía no se ha constituido, por lo que, evidentemente, en el momento de redactar este artículo, tampoco se han firmado convenios con las comunidades autónomas para que la AIPI asuma las funciones correspondientes, *a priori*, a las autoridades autonómicas.

Sin embargo, la falta de puesta en funcionamiento de la autoridad estatal no ha supuesto la parálisis a nivel autonómico, en el que se ha observado la rápida asunción de competencias asociadas con la Ley 2/2023 por parte de las agencias y oficinas anticorrupción, las cuales, en algunos casos, ya llevaban años gestionando un canal de denuncias y ejerciendo funciones de protección de denunciantes, aunque únicamente respecto de casos de fraude y corrupción, por razón de su ámbito material de actuación[4].

Así, en Cataluña, la disposición adicional séptima de la Ley 3/2023, de 16 de marzo, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público para 2023, establece que, provisionalmente[5], se asignan a la Oficina

4. Una referencia a estos organismos, en relación con las autoridades competentes señaladas por la Directiva 2019/1937, se encuentra en Garrido Juncal (2019: 140-143). Asimismo, sobre la implantación de normativa de protección de denunciantes en España, antes de la adopción de la Ley 2/2023, véase Pérez Monguió (2019: 354-358).

5. La atribución definitiva, en su caso, se hará previsiblemente con la aprobación de la ley autonómica correspondiente, en desarrollo de la Ley 2/2023 en Cataluña.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

Antifraude de Cataluña las funciones de la Ley 2/2023 que pueden asumir instituciones u órganos competentes de las comunidades autónomas. Por otro lado, encontramos la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, la cual, a través de la Resolución de 20 de marzo de 2023, de la misma oficina, declara que las referencias a la autoridad autonómica en la Ley 2/2023 se entienden hechas a esa oficina anticorrupción, y se crea el canal externo de información[6], y posteriormente se creó, en junio, el registro de responsables de los sistemas internos[7]. Un tercer supuesto es el caso navarro. Así, mediante la Resolución 4/2023, de 26 de junio, de la directora de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, se ha habilitado el canal externo de denuncias de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, como canal externo a los efectos de la Ley 2/2023. Ha asumido también las funciones de canal externo la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana y, en atención a su condición de autoridad gestora del canal externo[8], incluso ha regulado ya un registro de responsables de los sistemas internos[9]. También es posible encontrar el canal externo de información, incluso con esta misma denominación, en la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears, oficina que, también, ha creado el correspondiente registro de responsables de sistemas internos[10].

6. Resolución de 20 de marzo de 2023, de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, por la que se crea y se ordena la puesta en funcionamiento del canal externo de información (Canal de Denuncias). En particular, en su preámbulo se afirma: "En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dicha autoridad autonómica competente es la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, en adelante la Oficina".

7. Resolución de 12 de junio de 2023, de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, por la que se crea el Registro de Responsables del Sistema Interno de Información y se regula su funcionamiento.

8. "Conforme indica el preámbulo de la Ley 2/2023 en relación con su artículo 16.2, el canal externo de información a que la misma se refiere y la protección a las personas que comuniquen o releven dicha información le corresponde en el ámbito de la Comunitat Valenciana a la Agencia" (Resolución número 504, de 10 de mayo de 2023, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, por la que se crea el Registro de Responsables de Sistemas Internos de Información y se regula su funcionamiento).

9. Se trata de la ya citada Resolución número 504, de 10 de mayo de 2023, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, por la que se crea el Registro de Responsables de Sistemas Internos de Información y se regula su funcionamiento.

10. Como en el caso valenciano, se puede apreciar el peso otorgado al preámbulo de la Ley 2/2023 para justificar esta eventual designación como autoridad autonómica: "Tal como indica el preámbulo de la Ley 2/2023 en relación con el artículo 16.2, el canal externo de información a que ésta se refiere y la protección a las personas que comunican o revelan esta información corresponde, en el ámbito de las Illes Balears, a esta Oficina" (Resolución del Director de la OAIB, de 13 de junio de 2023, por la cual se crea el Registro de responsables de sistemas internos de información y se regula su funcionamiento). Aunque se pueda tratar de autoridades idóneas para asumir este papel, no parece tampoco suficiente para afirmar la designación como auto-


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

Aunque todavía no se han abordado las características de la AIPI, se puede avanzar, sin embargo, una diferencia entre estas autoridades autonómicas y la AIPI: mientras la AIPI está vinculada al Ministerio de Justicia (artículo 42.2 de la Ley 2/2023), generalmente las agencias anticorrupción que pasan a ejercer como autoridades autonómicas a efectos de la Ley 2/2023 no se adscriben o vinculan al Gobierno autonómico, sino que se adscriben a los parlamentos autonómicos[11]. En particular, esta diferencia ha sido puesta de relieve (Jiménez Franco, 2023: 352) para señalar que la AIPI, con el diseño actual, ha perdido la oportunidad de ofrecer una independencia más efectiva y mayor legitimidad democrática, al no seguir un modelo de adscripción parlamentaria.

## 4. Régimen jurídico y organización de la AIPI

En este apartado, y de forma separada, se hará una breve indicación del marco jurídico aplicable a la AIPI, junto con aspectos generales de su régimen jurídico y sobre su organización.

### 4.1. Marco jurídico: la regulación de la organización y funcionamiento de la AIPI

La regulación principal, central, de la AIPI, se encuentra en el título VIII ("Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I.") de la Ley 2/2023, que se organiza, a su vez, en tres capítulos, y se compone de los artículos 42 a 59.

Fuera de este título, igualmente, se encuentran referencias a la AIPI (y, en su caso, también a las autoridades de protección autonómicas), en cuanto que se encarga de asumir funciones que se desarrollan en múltiples artículos de la ley ubicados en distintos títulos, como podrían ser las ya mencionadas potestades en materia sancionadora (artículo 61), la gestión del canal externo (artículo 16) e incluso la recepción de información relativa a los

ridades autonómicas únicamente esa breve referencia a estas agencias en el preámbulo de la ley.

11. Así, artículos 1.1 de la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña (LOAC), 1.1 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana (LAVAF), 1.1 de la Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears (LOAIB), y 6.1 de la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante (LOAAF). Algo distinto es, en este sentido, el encaje institucional previsto para la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra en la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

nombramientos y ceses de las personas designadas como responsables de los sistemas internos de información (artículo 8.3), entre otras.

Asimismo, la regulación de la ley se complementa con el Estatuto de la AIPI, que deberá ser aprobado por el Consejo de Ministros mediante real decreto (artículo 44.2 de la Ley 2/2023)[12]. El estatuto se destina a regular elementos de organización, estructura, funcionamiento y todo aspecto que sea necesario para que la AIPI pueda cumplir con las funciones que la Ley 2/2023 le atribuye (artículo 44.2 y disposición final 11.ª de la Ley 2/2023). La disposición final 11.ª, por su parte, establece que la aprobación de ese estatuto deberá realizarse en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, "a propuesta conjunta de los Ministerios de Justicia y de Hacienda y Función Pública".

Por último, también está previsto que se pueda aprobar un reglamento de funcionamiento interno, que complementará lo dispuesto en la ley y en el estatuto en lo referente a la organización y funcionamiento interno de la AIPI (artículo 57 de la Ley 2/2023). Sin embargo, ninguna otra mención puede encontrarse en la ley al respecto, por lo que no se especifica a quién corresponde la competencia para elaborar y aprobar esta norma interna de funcionamiento.

Podemos, aquí, presentar dos modelos posibles que se encuentran ya presentes en autoridades que han ejercido funciones de protección de personas informantes y que están actualmente operando como autoridades autonómicas de protección de informantes. Alguna de estas opciones podría configurarse a través de una reforma de la Ley 2/2023 que aclarara este punto, o bien mediante el desarrollo que se haga de la ley a través de otras normas, como podría ser el estatuto antes mencionado.

Un primer modelo es aquel en el que la autoridad no tiene reconocida la competencia para aprobar el reglamento de funcionamiento interno, sino que corresponde a la institución a la que está vinculada. Este modelo se puede encontrar en las agencias anticorrupción balear y andaluza. En esta línea, pues, el artículo 7 de la Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears, establece que la organización, el régimen jurídico y el funcionamiento de la oficina se regularán mediante un reglamento de régimen interior, que

12. Puede sorprender que se reconozca autonomía funcional y plena independencia (artículos 42.4 y 44.1), pero luego se limite la potestad normativa interna, ya que se ha asociado la autonomía en la regulación interna a través del estatuto con la independencia de las autoridades administrativas independientes (Tornos Mas, 2003: 489).



Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

tramita y aprueba el Parlamento balear, aunque se debe apuntar que la propuesta de reglamento, así como sus propuestas de modificación, corresponden a la dirección de la oficina (disposición final 3.ª de la Ley balear 16/2016). Por su parte, el artículo 8.2 de la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante, establece que la oficina se regirá también por un reglamento de régimen interior y funcionamiento, que será propuesto por la dirección de la oficina, y se atribuye al Parlamento de Andalucía la competencia para aprobarlo. De seguirse este modelo, la aprobación del reglamento de funcionamiento interno no correspondería al Parlamento, ya que no se vincula a esta institución la AIPI, sino al Gobierno, en cuanto que su vinculación se establece con el Ministerio de Justicia, que es a través del que se relacionará la AIPI con el Gobierno (artículo 42.2 de la Ley 2/2023).

El segundo modelo se basa en la atribución expresa de competencia a un órgano de la autoridad para aprobar el reglamento de funcionamiento interno. Este modelo ha sido el seguido, por ejemplo, en las agencias anticorrupción valenciana y catalana, a través de las reformas de sus leyes de creación en 2018 y 2022, respectivamente. En el caso valenciano, la disposición transitoria 1.ª de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana (LAVAF), tras ser modificada por el artículo 107 de la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, establece que la dirección de la agencia elabora y aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior, aunque, antes de su aprobación, debe presentarlo al Parlamento autonómico[13]. En el caso catalán, el artículo 8 bis de la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña (LOAC), añadido por el artículo 64.1 de la Ley 2/2021, de 29 de diciembre, atribuye a la dirección de la oficina anticorrupción catalana la potestad reglamentaria para dictar las normas organizativas y de régimen interior, que debe poner en conocimiento del Parlamento.

Como se ha dicho, propiamente la Ley 2/2023 no define ninguna opción, y puede parecer que queda, en último término, tal y como ha observado Jiménez Franco (2023: 353), en manos del Estatuto que aprobará el Consejo de Ministros concretar a quién corresponde la competencia para aprobar el reglamento interior. Puede, sin embargo, apreciarse un argumento en favor de la conveniencia de atribuir esta potestad a la propia

13. El reglamento aprobado, por su parte, regula el sistema de modificación del mismo, también competencia de la dirección, previa deliberación y propuesta del consejo de dirección, y que será también presentada a las Cortes Valencianas antes de ser aprobada por resolución de la dirección de la oficina, según la disposición final 1.ª del reglamento de régimen interior, aprobado por resolución del Director de la AVAF, de 27 de junio de 2019.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

Presidencia de la AIPI, y es que, aunque este reglamento no es una circular ni una recomendación, el artículo 51.1 establece que, mediante esos dos tipos de instrumentos, la Presidencia podrá establecer "los criterios y prácticas adecuados para el correcto funcionamiento de la Autoridad". La misma lógica puede servir en este caso, señalando que se trata de una norma interna para el correcto funcionamiento de la Autoridad, por lo que, aunque se trate de un instrumento con una denominación distinta, está llamado a realizar la misma función de ordenación del funcionamiento interno que la ley atribuye a las circulares y recomendaciones[14]. Asimismo, la disposición final 11.ª atribuye al Consejo de Ministros únicamente la competencia para aprobar el estatuto, sin hacerse mención del reglamento de funcionamiento interno, por lo que se puede extraer que, *a contrario sensu*, el reglamento no debe aprobarse del modo en que se indica en esa disposición final 11.ª.

No obstante, ese último argumento únicamente deja claro que el reglamento no sigue la especialidad procedimental para la aprobación que se señala en aquella disposición, pero se mantiene la duda de si la aprobación corresponde, sin especialidades procedimentales, al Gobierno[15], o si debe ser competencia de la misma Presidencia de la AIPI. Como se ha visto en los modelos comparados brevemente referidos, no existe una sola posición, sino que es posible encontrar ambas opciones en otras autoridades autonómicas, anticorrupción, que ejercen protección de personas denunciantes.

Asimismo, el artículo 44.1 también establece que supletoriamente resultará de aplicación la normativa a la que se refiere el artículo 110.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), "en cuanto sea compatible con su plena independencia". Dicho precepto hace referencia a la propia LRJSP ("en particular lo dispuesto para organismos autónomos"), la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre,

14. En este punto, debe señalarse la confusión generada por la supresión, durante la tramitación parlamentaria, del apartado 5 del artículo 43 del proyecto de ley, que señalaba expresamente la facultad de la AIPI de elaborar circulares y recomendaciones para el cumplimiento adecuado de la ley. En este sentido, Jiménez Franco (2023: 355) apunta que se ha perdido una buena oportunidad para dejar claro que la AIPI podría asumir funciones de coordinación, a nivel estatal y autonómico, dictando circulares vinculantes, también para las demás autoridades de protección. Sin embargo, conviene añadir que podría entenderse que la coordinación entre autoridades está previsto que adopte formas más propias de *soft law*, y de la cooperación más que de la imposición normativa unilateral, tal y como se desprende del artículo 42.3.

15. Debe añadirse, en este punto, que la disposición final 10.ª de la Ley 2/2023 prevé una cláusula general en favor del Gobierno para el desarrollo reglamentario de la ley.



Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, y la legislación especial que resulte de aplicación. Y, finalmente, en caso de ausencia de norma administrativa aplicable, se aplicaría el derecho común.

### 4.2. Naturaleza

La AIPI se crea como una autoridad administrativa independiente de ámbito estatal, de acuerdo con lo previsto en los artículos 109 y 110 LRJSP. Se trata de un ente de derecho público de ámbito estatal. En consecuencia, su actuación queda sujeta al derecho administrativo y, en caso de realizar contratos, deberá ajustarse a la legislación sobre contratación del sector público (artículo 46), en cuyo caso el órgano de contratación será considerado el titular de la Presidencia de la AIPI. Además, su actuación podrá ser objeto de recurso administrativo y también estará sometida al control por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa (véase el apartado 5 de la disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, modificado por la disposición final segunda de la Ley 2/2023). Los actos y resoluciones de la Presidencia de la AIPI ponen fin a la vía administrativa, y contra ellos se puede interponer recurso potestativo de reposición y recurso contencioso-administrativo, aunque se excluye la resolución del procedimiento de investigación llevado a cabo como canal externo, que no puede ser objeto de recurso (artículo 20.4 de la Ley 2/2023). Los actos y decisiones de otros órganos de la AIPI no ponen fin a la vía administrativa, y por tanto serían susceptibles, únicamente, de recurso de alzada[16].

Otro punto relevante derivado de su naturaleza jurídica es la independencia, reconocida en el artículo 42, y prevista funcionalmente en el apartado 4 de dicho artículo. En particular, se reconoce la plena autonomía e independencia orgánica y funcional respecto del Gobierno, de las entidades integrantes del sector público y de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones, y se señala que, en ejercicio de tales funciones, ni el personal ni los miembros de los órganos de la AIPI (la Presidencia y la Comisión Consultiva) pueden solicitar o aceptar instrucciones de entidades públicas o privadas. Por su parte, el artículo 44.1 hace alusión a la "plena independencia" de la AIPI. Justamente, desde el punto de vista de la independencia, se puede valorar negativamente la vinculación con el Ministerio de Justicia en lugar de haberla ads-

16. Si se dan las condiciones previstas en la LPAC, también podría llegar a ser aplicable el recurso extraordinario de revisión.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

crito al Parlamento (artículo 42.2), y por el peso que tiene en el nombramiento de su director y directora la persona titular del Ministerio de Justicia (artículo 53.2). La importancia de la independencia no es menor en este caso, ya que la misma AIPI es el canal externo respecto del Ministerio de Justicia, y por tanto tiene atribuidas las facultades para investigar, en su caso, informaciones relativas a incumplimientos normativos cometidos en el seno del Ministerio de Justicia, incluyendo los que pueda haber realizado el mismo ministro o ministra de Justicia. Además, puede entenderse limitada su autonomía en cuanto que no se ha atribuido a la propia AIPI ninguna participación en el proceso de elaboración y aprobación de su estatuto interno.

### 4.3. Órganos

El capítulo III del título VIII de la Ley 2/2023 se dedica a la organización de la AIPI, y regula, de forma destacada, dos órganos: la Presidencia de la AIPI y la Comisión Consultiva de Protección del Informante.

Además de contar con estos dos órganos, para poder funcionar correctamente, la AIPI necesitará recursos personales y materiales. Así, se prevé que la AIPI cuente con personal a su servicio (artículo 45)[17]. Este personal será seleccionado siguiendo procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia, y su selección se ajustará a los principios de competencia y aptitud profesional, mérito y capacidad e idoneidad. Su régimen será el propio de los empleados públicos, siendo posible la incorporación como funcionarios o como personal laboral, según corresponda. Una vez incorporado al servicio de la AIPI, su personal deberá recibir formación específica para el tratamiento de las comunicaciones.

Contará con patrimonio propio e independiente (artículo 47), aspecto este, el económico, en el que se podrían destacar dos elementos: la AIPI elabora y aprueba anualmente su anteproyecto de presupuesto, que posteriormente se integra en los Presupuestos Generales del Estado (artículo 49); y la previsión de que la AIPI se financie, también, a través del ejercicio

17. La previsión que se contiene en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Proyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, en sus pp. 38 y 39, es la siguiente: "El coste de la creación de la Autoridad Independiente de Protección del Informante se estima inicialmente en: 3,88 millones € con el siguiente reparto: [...] En capítulo 1 de gastos de personal: 1,61 millones €. Los cálculos anteriores prefiguran una plantilla formada por un total de 28 personas, formada por un presidente, con rango de Subsecretario, 3 directores de división, 1 coordinador de área, 6 jefes de área, 5 jefes de servicio, 6 personas de apoyo administrativo y 3 puestos de secretarías de alta dirección y 3 puestos secretarías de director de división. Del importe señalado 0,26 millones € se han considerado gastos de Seguridad Social".


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

de su potestad sancionadora, pues se contempla que pueda recibir un porcentaje (a determinar en la Ley de Presupuestos Generales del Estado) sobre los importes de las sanciones pecuniarias que imponga (artículo 47.2.c). Por último, también se prevé un régimen de asistencia jurídica a la AIPI por parte de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, formalizada a través de convenio (artículo 48).

A continuación, se presentan algunos detalles referidos a los dos órganos de la AIPI regulados en la Ley 2/2023.

### 4.3.1. Presidencia

El presidente o presidenta de la AIPI es su máximo órgano de representación y gobierno. Su nombramiento lo efectúa el Gobierno a través de real decreto[18], a propuesta del ministro o ministra de Justicia. Posteriormente, en el plazo de un mes, el Congreso de los Diputados, a través de la Comisión correspondiente y por acuerdo adoptado por mayoría absoluta de esta, deberá ratificar el nombramiento del titular de la Presidencia de la AIPI.

Se ha señalado que la Ley 2/2023 (Sierra Rodríguez, 2023: 86) es algo imprecisa o vaga al señalar los requisitos de la persona propuesta para presidir la AIPI, ya que únicamente se establece que debe tratarse de una persona "de reconocido prestigio y competencia profesional en el ámbito de las materias competencia de la Autoridad" (artículo 53.2), por lo que podría referirse a un amplio y variado grupo de profesionales. Asimismo, se ha apuntado por Jiménez Franco (2023: 365-366) que es desafortunada la ausencia de un número de años determinado como mínimo de experiencia profesional, experiencia que, por otro lado, sí que se exige a dos miembros de la Comisión Consultiva de Protección del Informante[19]. Sin embargo, este criterio de los diez años de experiencia profesional se puede encontrar en algunas agencias antifraude que están ejerciendo funciones de protección de denunciantes, como requisito de elegibilidad del director o directora[20].

18. No se especifica, aunque es de suponer que sea aprobado por el Consejo de Ministros y no por el Presidente del Gobierno (véase el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), en consonancia con lo que se prevé, respecto del cese, en el artículo 58 de la Ley 2/2023.

19. En particular, el artículo 54.2.k de la Ley 2/2023 se refiere a los dos representantes designados por el Ministerio de Justicia como miembros de la mencionada Comisión Consultiva. Esos dos miembros deben ser juristas de reconocida competencia con más de 10 años de ejercicio profesional.

20. Aunque presentan diferencias entre ellos, coinciden en señalar la importancia de los 10 años de experiencia mínima los artículos 26.3 de la LAVAF, 19.1 de la LOAIB y 25.1 de la LOAAF. Sin embargo, el artículo 9.1 de la LOAC no cuantifica la experiencia mínima necesaria.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

A este cargo se le atribuye rango de subsecretario, y su mandato será de cinco años, no renovable ni prorrogable. Tras este período, cesará en el cargo de presidente o presidenta de la Autoridad. Además de la expiración del mandato, también podrá cesar en el cargo a petición propia, o bien por separación acordada mediante real decreto por el Consejo de Ministros, en caso de incumplimiento grave de sus obligaciones, incapacidad sobrevenida para el ejercicio de su función, incompatibilidad o condena firme por delito doloso (artículo 58). Salvo en el último caso, referido a la condena penal, en los demás casos de separación deberá ratificarse esta por mayoría absoluta de la Comisión competente del Congreso de los Diputados.

Anualmente, el presidente o presidenta de la AIPI deberá comparecer ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados y del Senado, como mecanismo de control parlamentario de su actuación (artículo 59).

Las funciones de la Presidencia se listan en el artículo 55. Sin ánimo de exhaustividad, se puede destacar su función de representación legal de la AIPI, la dirección y coordinación de las actividades de los órganos directivos de la AIPI, así como el nombramiento de sus titulares, la celebración de contratos y convenios, y dictar la resolución de los procedimientos sancionadores competencia de la AIPI, entre otras. Asimismo, es competencia del presidente o presidenta de la Autoridad convocar las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Comisión Consultiva de Protección del Informante, órgano al que paso a referirme a continuación.

### 4.3.2. Comisión Consultiva de Protección del Informante

Esta Comisión Consultiva se crea como un órgano colegiado de asesoramiento de la Presidencia de la AIPI (artículo 56). Principalmente, su actuación consiste en informar, sin carácter vinculante (artículo 54.4), respecto de aquellas cuestiones que le someta la Presidencia, aunque también se contempla la posibilidad de que esta Comisión formule propuestas en temas relacionados con materias de competencia de la AIPI. Las reuniones de la Comisión se llevarán a cabo cuando así lo solicite el presidente o presidenta de la AIPI, y, en cualquier caso, al menos una vez al semestre (artículo 54.3).

La Comisión está compuesta por trece miembros[21], que contarán al menos con rango de director general o asimilado y serán nombrados por orden

21. Se trata, en su mayoría, de representantes de instituciones y autoridades de nivel estatal con funciones de control, como el Tribunal de Cuentas, el Banco de España o la Comisión


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

del titular del Ministerio de Justicia que deberá ser publicada en el Boletín Oficial del Estado, más la Presidencia. La Presidencia de la Comisión corresponde a la misma persona que preside la AIPI.

### 4.4. Potestad normativa y participación en la elaboración de normas

En el presente apartado, me centraré en el artículo 51 de la Ley 2/2023, en el que se atribuye a la persona titular de la Presidencia de la AIPI la potestad para elaborar recomendaciones y circulares; y en el artículo 43, en cuanto que contempla la función de la AIPI de informar, preceptivamente, anteproyectos y proyectos de disposiciones generales.

Empezando por las instrucciones y circulares del artículo 51, se puede señalar que hay elementos comunes y elementos diferenciales entre ambos instrumentos. En cuanto a lo común, ambos instrumentos tienen por objeto establecer los criterios y prácticas adecuados para el correcto funcionamiento de la AIPI, y la competencia para su aprobación se reconoce a la Presidencia de la entidad.

La diferencia es el carácter jurídico que se les atribuye. Así, únicamente las circulares presentan las notas propias de las normas jurídicas, en cuanto que deben aprobarse siguiendo el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, deben ser publicadas en el Boletín Oficial del Estado y son obligatorias.

Vemos, pues, que al menos a las circulares, *ex* artículo 51.2 de la Ley 2/2023, se les atribuye carácter de norma jurídica, de rango infralegal o reglamentario, en cuanto que se les aplica el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general y la publicación en el Boletín Oficial del Estado, y se les atribuye carácter obligatorio.

La cuestión de si es posible atribuir potestad normativa a una autoridad independiente es abordada por el artículo 129.4 LPAC, en el que se permite esta posibilidad, siempre que sea mediante una ley.

Debe recordarse que no estamos en este punto en una novedad de la organización administrativa introducida por la Ley 2/2023, sino que, desde

Nacional de los Mercados y la Competencia, entre otras. Asimismo, se debe destacar que se contempla que dos miembros sean representantes designados por el Ministerio de Justicia por un período de cinco años entre juristas de reconocida competencia con más de diez años de ejercicio profesional.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

hace ya muchos años, viene siendo habitual prever estas facultades, especialmente para autoridades reguladoras, con efectos *ad extra* y carácter de norma jurídica. El Tribunal Supremo, en 2007, diferenció este tipo de instrucciones o circulares (aun pudiendo compartir la misma denominación) de las instrucciones y órdenes para la dirección de órganos jerárquicamente dependientes (artículo 6 LRJSP):

> "En fecha reciente se ha incorporado a nuestro ordenamiento una nueva figura como son las circulares o instrucciones que pueden dictar determinados entes públicos como las denominadas agencias o comisiones que operan en determinados mercados, y a las que se ha referido la sentencia de esta sala de 16 de febrero de 2007, recurso de casación 220/2003, y que en relación con la circular 1/1995 de la Agencia de Protección de Datos expuso que 'se desprende de tal regulación la atribución a la Agencia de Protección de Datos de la facultad de dictar Instrucciones de eficacia *ad extra*, en cuanto se dirigen a quienes operan en el tratamiento informatizado de datos y resultan de obligada observancia, como se desprende del artículo 43.2.b) de la propia ley, que sanciona el incumplimiento de las instrucciones dictadas por el director de la Agencia de Protección de Datos, distintas, por lo tanto, de aquellas instrucciones a que se refiere el artículo 21 de la Ley 30/92, dirigidas a los órganos jerárquicamente dependientes y destinadas a ordenar las actividades del servicio en virtud de las facultades de dirección, que producen efectos *ad intra* y cuya obligatoriedad para los subordinados no deriva de un carácter normativo que no tienen sino de los deberes impuestos en virtud del principio de jerarquía al que responden'" (STS de 17 de octubre de 2007, rec. 6861/2002, Roj: STS 6670/2007 - ECLI:ES:TS:2007:6670).

Por último, en este apartado, por su relación con las normas jurídicas, también quiero hacer referencia a la función de la AIPI de informar en relación con normas en desarrollo, es decir, a aquella función en la que la AIPI no elabora ninguna norma, sino que asesora o informa al órgano competente, en el marco de un procedimiento de elaboración de normas.

En particular, se reconoce la potestad indicativa de la AIPI en el artículo 43.3 de la Ley 2/2023. En ese apartado se establece que la AIPI deberá informar con carácter preceptivo en anteproyectos y proyectos de disposiciones generales que afecten a su ámbito de competencias o funciones. Puesto que no se señala que este informe sea vinculante, se debe entender que no goza de carácter vinculante *ex* artículo 80.1 LPAC.



Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

En comparación con el papel informador de otras autoridades con funciones de protección de denunciantes, la AIPI se puede considerar alineada con las mejores prácticas comparadas autonómicas respecto del carácter preceptivo del informe. Así, se puede destacar la previsión del artículo 9.1.c de la LOAAF, en el cual se prevé que la oficina informe, con carácter preceptivo, al Parlamento sobre los proyectos normativos que desarrollen la LOAAF o que estén directamente relacionados con la finalidad y las funciones de la oficina. Sin embargo, a diferencia del caso andaluz, respecto de la AIPI no se concreta esta función en la ley, por lo que no se indica a quién se informa.

## 5. Funciones de la AIPI

El artículo 43 reconoce una serie de funciones a la AIPI, que me encargaré de referir brevemente, siguiendo el mismo orden del listado recogido en ese artículo: gestión del canal externo, adopción de medidas de protección al informante, informar anteproyectos y proyectos de disposiciones generales, potestad sancionadora y promoción de la cultura de la información.

### 5.1. Canal externo

De acuerdo con el artículo 16, la AIPI opera como autoridad gestora de un canal externo, actividad que, como otras que se verán, es compartida con las autoridades autonómicas. Como se ha dicho, el artículo 24 delimita el espacio de la AIPI como canal externo, circunscribiéndolo a la Administración General del Estado y entidades que integran el sector público estatal, el resto de entidades del sector público, órganos constitucionales y órganos de relevancia constitucional. Y respecto de las entidades del sector privado, ejerce de canal externo cuando la infracción o el incumplimiento sobre el que se informe "afecte o produzca sus efectos en el ámbito territorial de más de una comunidad autónoma" (artículo 24.1).

Como también se ha referido, puede mediar un convenio que extienda las funciones de la AIPI en el territorio de una comunidad autónoma. En definitiva, como se puede observar, si no existe ese convenio en la correspondiente comunidad autónoma, no se podrá emplear el canal externo de la AIPI para comunicar la infracción que afecte a una entidad local. En ese supuesto, el canal externo es el de la autoridad autonómica (artículo 24.2.a).


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

Sobre la actividad de investigación o comprobación que lleva aparejada la tramitación de la comunicación del incumplimiento normativo (artículo 19), me gustaría destacar que esta actuación no equivale a un procedimiento sancionador, ya que la autoridad gestora del canal externo en principio no será competente, a la luz de la Ley 2/2023, para sancionar el posible incumplimiento normativo denunciado, ya que la potestad sancionadora se reserva a otras cuestiones, como las represalias al informante, la obstrucción o falta de colaboración en las investigaciones o el incumplimiento de otras obligaciones impuestas por la Ley 2/2023, como puede ser el establecimiento de los sistemas internos.

El procedimiento de gestión de informaciones del canal externo debe ser revisado y, en su caso, modificado cada tres años. Para ello, de acuerdo con el artículo 22, la AIPI no solo tendrá en cuenta su propia experiencia, sino también la de las demás autoridades que gestionen canales externos.

### 5.2. Protección al informante

El artículo 43.2 reconoce la función de protección de informantes de la AIPI. Esta función se debe presumir central de su actividad, en cuanto que es la que determina su denominación (Autoridad Independiente de Protección del Informante). El ámbito en el que ejerce esta protección es el sector público estatal y el sector privado, cuando el incumplimiento se circunscriba al ámbito territorial de más de una comunidad autónoma (artículo 41). Así, específicamente, respecto del sector público local ejerce las funciones de protección la autoridad autonómica correspondiente y no la AIPI.

Entre las funciones de protección, y destacadamente las denominadas medidas de apoyo, previstas en el artículo 37, se puede destacar que las autoridades competentes prestarán asistencia efectiva frente a represalias, incluyendo la posibilidad de certificar que una persona puede acogerse al régimen de protección, asistencia jurídica y apoyo financiero y psicológico.

### 5.3. Ejercicio de la potestad sancionadora

Los artículos 52 y 43.4 de la Ley 2/2023 reconocen la potestad sancionadora de la AIPI, en relación con el régimen sancionador previsto en los artículos 60 y siguientes. Sin embargo, como ya se ha avanzado, también en esta fun-


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

ción su desempeño es compartido con las autoridades autonómicas, a las que también se reservan competencias sancionadoras.

En cualquier caso, el ámbito competencial, en materia sancionadora, de la AIPI respecto del sector público incluye todas las infracciones cometidas en el ámbito del sector público estatal. Queda fuera de su competencia el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de infracciones cometidas en el ámbito del sector público autonómico y local.

En cuanto al sector privado, corresponde a la AIPI ejercer la potestad sancionadora respecto de infracciones cometidas en ese ámbito que afecten al territorio de más de una comunidad autónoma. Además, si no se ha especificado lo contrario en la ley autonómica que corresponda, también será competente respecto de las infracciones cometidas en el ámbito del sector privado que afecten únicamente al territorio de una sola comunidad autónoma (artículo 61.3).

Como ya se ha indicado anteriormente, podría, por vía de convenio, establecerse que la AIPI asumiera las funciones atribuidas a la autoridad autonómica en una comunidad autónoma, lo que permitiría que, en las comunidades donde se formalice tal convenio, se amplíe la potestad sancionadora de la AIPI. De hecho, únicamente mediante este mecanismo se podría dar la situación de que la AIPI sancionara a una entidad local, ya que, como se ha dicho, la potestad sancionadora respecto de las infracciones en el sector público de ámbito local se atribuye a las autoridades autonómicas.

### 5.4. Cultura de la información

En último lugar, el artículo 43 reconoce a la AIPI la función de fomentar y promover la cultura de la información. Cuesta, sin embargo, comprender qué relación tiene la cultura de la información con el objeto de la Ley 2/2023, especialmente si se entiende la cultura de la información de la forma en que tradicionalmente se ha venido entendiendo[22].

Considero, pues, que la expresión no es del todo afortunada, y puede interpretarse mejor esta función como la promoción de la cultura de la

22. Se ha entendido como el empleo de información fiable como base para la toma de decisiones (Caudillo *et al.*, 2022: 135) y la forma en que se gestiona la información. Como se puede observar, no se trata de un concepto que tenga relación con la denuncia de infracciones del ordenamiento jurídico.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

legalidad o del cumplimiento normativo, lo que podría incluir la información y la formación en relación con las formas de denunciar incumplimientos normativos, y los derechos que se tienen como informante, incluyendo el derecho a informar de forma anónima y el derecho a no sufrir represalias. En este caso, se debería también formar sobre cómo acceder a las medidas de protección, y cuáles son estas medidas. La manifestación de esta función en el ámbito, justamente, de la información sobre la protección frente a represalias, se podría entender contemplada expresamente en el artículo 37.1.a.

Entiendo que, en base a esta función, la AIPI podría elaborar guías y otros documentos informativos, destinados a organizaciones del sector público y del sector privado, o medidas de fomento dirigidas a cualquier organización en ambos sectores, sin la limitación competencial subjetiva que se puede encontrar respecto de otras funciones ya vistas previamente, puesto que no se limita ni detalla cómo se debe ejercer esta función, más allá de lo referido en el párrafo anterior. Así, en ejercicio de esta función, podría incidirse en las entidades locales, por ejemplo convocando, la AIPI, un concurso o premio que reconozca prácticas ejemplares en materia de canales de denuncia en el sector público local.

Es esta función, además, una de las que mayor impacto pueda tener a largo plazo para la implantación efectiva del sistema de protección de denunciantes, ya que podría corregir tendencias que dificultan la denuncia de irregularidades. Así, por ejemplo, el Eurobarómetro especial 523 de la Comisión Europea, de julio de 2022[23], muestra que la falta de información suficiente ha sido señalada como el cuarto problema para la presentación de denuncias ("No saber dónde denunciarlo"), y la aceptación de las malas prácticas ocupa los puestos quinto y sexto, con unos porcentajes cercanos al 20 % de las respuestas ("Todo el mundo conoce estos casos y nadie los denuncia", y "Nadie quiere traicionar a nadie").

El miedo a las posibles represalias, además, es también una causa central que desincentiva la denuncia, y, en sentido contrario, la expectativa de protección es un elemento que favorece la denuncia (Latan *et al.*, 2023; Cheliatsidou *et al.*, 2023: 9). Ante esta situación, realizar protecciones efectivas de denunciantes y comunicar estos resultados positivos pueden promover la confianza en el sistema de protección y, así, facilitar que las personas que conozcan informaciones sobre infracciones se atrevan a comunicarlas, con

23. *Special Eurobarometer SP523: Corruption*.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

la percepción de que no están asumiendo unos riesgos acaso excesivos, confiando en las autoridades de protección.

Por su parte, De Graaf (2019: 214) señala que, en caso de ser inefectiva la denuncia interna, se tiende a evitar denuncias externas, siendo incluso más probable la revelación pública, por lo que, mediante esta actuación, podrían explorarse formas para fomentar la denuncia externa, aun cuando haya sido inefectiva la vía interna que haya seguido previamente la persona informante.

## 6. Algunas cuestiones para considerar

En el presente apartado, se apuntan brevemente tres aspectos sobre los que puede ser relevante añadir alguna reflexión adicional, más allá de lo expuesto en los apartados previos de este trabajo. En particular, se trata la variable velocidad de la aplicación de la Ley 2/2023, especialmente a través de las autoridades de protección; luego, se aborda la potestad normativa de la AIPI y, por último, se concretan algunos aspectos de las relaciones entre los entes locales y las autoridades de protección.

### 6.1. La variable velocidad de la puesta en funcionamiento de las autoridades de protección

En el momento de finalizar la redacción de este artículo, ya hace varios meses de la entrada en vigor de la Ley 2/2023 y, sin embargo, su cumplimiento sigue siendo insuficiente. No se ha creado la AIPI, y solamente en algunas comunidades autónomas se ha empezado activamente a dar cumplimiento a la ley, con autoridades de protección autonómicas que han establecido canales externos y que informan sobre sus funciones de protección de personas informantes. Este retraso en el cumplimiento efectivo de la ley debe sumarse al notable retraso que también marcó la transposición de la misma Directiva 2019/1937, lo que dio incluso lugar al inicio de un procedimiento de infracción del derecho de la Unión que llevó, el 15 de febrero de 2023, a la Comisión a presentar un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en aplicación del artículo 260.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por el incumplimiento en la transposición de la Directiva 2019/1937 respecto de ocho Estados miembros, incluyendo a España.

No es esta una cuestión menor o irrelevante, ya que se debe tener en cuenta que son estas autoridades de protección las que imponen el régimen sancionador de la ley, por lo que, si existen, pueden imponer las sanciones,


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

mientras que, en caso de no existir, en el territorio sin autoridad establecida, no habrá autoridad competente para hacer exigibles las obligaciones, a través de la sanción ante su incumplimiento. Tampoco habrá, pues, un canal externo en ese ámbito, ni se harán efectivas las medidas de protección de informantes que hayan informado a través de las otras vías que sí existan, como podrán ser los sistemas internos de información y la revelación pública.

Se puede plantear, también, el caso de comunidades que no designen una autoridad. En ese caso, si tampoco hay convenio que asigne en la comunidad autónoma esas funciones a la AIPI, resultará en una ausencia de órgano competente para imponer el régimen sancionador, en una falta de canal externo y en limitaciones para la protección de personas informantes en aquella comunidad, ya que no se prevén mecanismos automáticos de subrogación de las funciones en favor de la AIPI, excepto en el caso de la competencia para sancionar respecto de incumplimientos en el sector privado, que sí se establece por defecto en favor de la AIPI, salvo que una ley autonómica atribuya esa potestad a una autoridad de protección de informantes propia, autonómica (artículo 61.3).

Todo parece indicar que este es un problema transitorio, ya que la ley debe ser cumplida en todo el territorio del Estado español. Pero no deja de ser preocupante que, por ejemplo, algunas entidades locales, en función de la comunidad autónoma en la que se encuentren, y por la circunstancia antes reseñada, puedan ser sancionadas y otras no, por incumplir las mismas obligaciones referidas, por ejemplo, a la falta de establecimiento en plazo de un sistema interno de información, conducta que está tipificada como infracción muy grave en el artículo 63.1.g.

### 6.2. La autoridad de protección y las entidades locales

En este apartado, se abordan tres aspectos de las relaciones entre las autoridades de protección y las entidades locales en el contexto de una eventual comunicación que hiciera referencia a incumplimientos normativos en el nivel local, público. En particular, se mencionará la relación entre los canales interno y externo, las facultades investigadoras respecto de incumplimientos llevados a cabo en el nivel local y, por último, la posibilidad de sancionar a las entidades locales y a sus órganos y personal.

En el sistema regulado por la Ley 2/2023, siguiendo la Directiva 2019/1937, se establecen tres vías para la denuncia de incumplimientos normativos: el sistema interno, con al menos un canal interno; el canal externo gestionado


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

por la AIPI o la autoridad autonómica que se designe en cada caso, y la revelación pública.

Dejando de lado el sistema de revelación pública regulado en los artículos 27 y 28, en particular un empleado público del sector público local[24] que tenga conocimiento de una infracción del ordenamiento jurídico llevada a cabo en el seno de la organización en la que trabaja, podrá informar de estos hechos a través de dos canales. Por ejemplo, si se trata de un empleado público municipal, podrá emplear el sistema interno del mismo ayuntamiento en el que presta sus servicios profesionales (artículos 5 y siguientes), o bien podrá remitir directamente la comunicación a través del canal externo, gestionado por la autoridad autonómica (artículo 16.1). Los canales no se excluyen, por lo que podrá presentarse primero por la vía del canal interno, si así se desea, y luego mediante el canal externo[25].

Este punto es relevante, ya que lo que se instaura no es un sistema de subrogación ante el tratamiento inefectivo de denuncias o informaciones internas, puesto que no se exige que la información deba haberse presentado previamente a nivel interno. Así, la persona informante tiene derecho a escoger la vía de comunicación de forma libre, al menos entre el sistema interno y el canal externo, por lo que dicha persona puede optar por prescindir del sistema interno local y dirigirse directamente al canal externo, autonómico, para formular la denuncia.

Esto supone, hasta cierto punto, una novedad en atención a las normativas reguladoras previas de las autoridades de protección preexistentes, las agencias y oficinas antifraude autonómicas, en que es habitual la referencia a la autonomía local en el marco de la regulación de sus facultades de control. Así, en virtud de la autonomía reconocida constitucionalmente a las entidades locales (y, del mismo modo, se establece también para las universidades), encontramos limitaciones en la actuación de las oficinas en el nivel local[26]. Particularmente, una importante limitación del ejercicio de la actuación de la oficina en el ámbito local se encuentra en la LOAAF. Cuando

24. Él ámbito de aplicación subjetivo de la Ley 2/2023 va más allá de la aplicación a empleados públicos (artículo 3.1.a). La relación completa de sujetos posibles se encuentra en el artículo 3.

25. Conviene recordar que el artículo 7.2 prevé que, a las personas que informen a través de canales internos, se les informará, de forma clara y accesible, sobre los canales externos.

26. Así, pueden verse los artículos 5 y 6 de la LOAC, 5.3 de la LAVAF, 6.3 de la LOAIB, y 10 y 11 de la LOAAF. En este punto, se puede destacar la previsión de la LOAAF, recogida a los artículos 10.4 y 11.3, de establecer convenios, protocolos, planes y programas conjuntos de actuación en el ámbito universitario y local.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

la irregularidad detectada es en perjuicio exclusivo de las Administraciones locales y sus entidades u organismos vinculados, la oficina no podrá actuar, puesto que se prevé el archivo o el traslado al órgano local competente (artículo 21.4 LOAAF). Esta limitación funcional tan intensa en el ámbito local no se aprecia en las otras oficinas, aunque, como se ha dicho, sí se puede encontrar la referencia a la autonomía local, como elemento que incide en la intensidad de las facultades reconocidas a las agencias y oficinas antifraude, especialmente en el ámbito de la investigación.

En cualquier caso, está abierta la vía del canal externo, no supeditada a la previa denuncia interna, y una vez ha tenido entrada la comunicación a través del canal externo gestionado por una autoridad de protección, y si previamente esta es admitida (artículo 18), se pueden derivar actuaciones de comprobación, que realizará la AIPI o las autoridades autonómicas, a través de personal investigador que actuará con la consideración de agente de la autoridad (artículo 19.4). En el marco de estas actuaciones de control, toda persona, natural o jurídica, está obligada a colaborar con las autoridades competentes, atendiendo los requerimientos que le dirijan (artículo 19.5). Incumplir la obligación de colaboración o remitir información requerida de forma incompleta puede suponer la comisión de infracciones leves, previstas en el artículo 63.3.b y .c, o de infracciones graves o muy graves si se realizan actuaciones dirigidas a impedir, frustrar o ralentizar la investigación (artículo 63.2.a y 63.1.a), siendo especialmente singularizada como muy grave la conducta consistente en aportar información falsa en atención a un requerimiento previo de información (artículo 63.1.a). Estas infracciones, además, se encargará de sancionarlas la misma autoridad de protección autonómica[27] cuyos requerimientos se estén desatendiendo (artículos 61 y 20.2.d), de acuerdo con las sanciones previstas en el artículo 65. En función de la conducta de que se trate, el sujeto responsable podrá ser una persona física o una persona jurídica (artículo 62)[28].

### 6.3. Carácter y alcance de las circulares de la AIPI

Establece el artículo 51 de la Ley 2/2023 que la Presidencia de la AIPI puede elaborar circulares que, como se ha visto, deben seguir el procedimiento de

27. La potestad sancionadora relativa a las infracciones cometidas en el ámbito del sector público local corresponde a la autoridad autonómica, y no a la AIPI, como ya se ha señalado anteriormente (véase el artículo 61.3).

28. En relación con la responsabilidad en relación con los ayuntamientos, véase Calvo Sánchez (2023: 155).



Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

elaboración de las disposiciones de carácter general, y señala que serán obligatorias una vez estén publicadas en el Boletín Oficial del Estado.

Estas circulares, sin embargo, no pueden ser consideradas como equivalentes a cualquier tipo de desarrollo normativo (reglamentario) de la Ley 2/2023, ya que se pueden localizar varias limitaciones a la potestad normativa de la AIPI. La primera de ellas es que la potestad de desarrollo reglamentario de la ley se atribuye, con carácter general, al Gobierno y no a la AIPI (disposición final décima). La segunda limitación es que las circulares (y, en este punto, también las instrucciones) de la AIPI no pueden referirse a aspectos interpretativos de la Ley 2/2023 vinculantes para las autoridades de protección autonómicas con objeto de lograr la coherencia aplicativa de la Ley 2/2023 en todo el territorio del Estado español, ya que esta eventual tarea interpretativa se articula a través de mecanismos de cooperación y colaboración entre la AIPI y las autoridades autonómicas (artículo 42.3 de la Ley 2/2023). Por último, la tercera limitación la establece el mismo artículo 51, ya que señala expresamente que la finalidad de las mismas es establecer los criterios y prácticas adecuados para el correcto funcionamiento de la AIPI. Esta limitación, como se puede apreciar, conduce a pensar que la potestad normativa que se reconoce a la AIPI podría ser principalmente una potestad normativa *ad intra*, de autoorganización, aunque, definitivamente, las potestades de autoorganización se diferencian de las regulaciones con efectos *ad extra*, y este efecto externo de las circulares está reconocido expresamente en el artículo 51.2. Además, se debe recordar que la capacidad regulatoria autoorganizativa de la AIPI está limitada también por la ley, puesto que el artículo 44.2 reserva al Consejo de Ministros la potestad para la aprobación del estatuto de funcionamiento interno de la AIPI.

Ante estas limitaciones, cabe plantearse qué posible contenido concreto pueden abordar las circulares de la AIPI, es decir, procede considerar si cabe una potestad normativa con efectos *ad extra*, pero relacionada con el funcionamiento de la AIPI. Creo, en efecto, que pueden encontrarse ejemplos que encajan dentro de estas limitaciones, que estén destinadas a sujetos externos a la AIPI pero que se refieran a aspectos de funcionamiento de esta autoridad, como puede ser la forma en que deba comunicarse a la autoridad el nombramiento y cese de la persona designada como responsable de un sistema interno (artículo 8.3), a efectos de que la AIPI pueda realizar correctamente sus funciones de registro y control.

Otro elemento que podemos destacar es que, a diferencia de muchas de las facultades que se atribuyen a la AIPI, en este caso la competencia para la aprobación de circulares con carácter normativo y efectos *ad extra*


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

se reconoce únicamente de la AIPI, excluyéndose a las demás autoridades competentes. Corresponderá, pues, a la normativa autonómica definir, para cada una de las autoridades de protección autonómicas, sus competencias, y su eventual potestad normativa con efectos vinculantes *ad extra* respecto de los sujetos sobre los que actúe la autoridad. Cabe plantearse, pues, eventualmente, que una comunidad autónoma atribuya en su legislación autonómica el reconocimiento de potestad normativa a la autoridad de protección, sin esa limitación vinculando materialmente el contenido de la norma a aspectos relacionados con el funcionamiento de la autoridad, pudiéndose, pues, regular por parte de la autoridad otros aspectos del régimen jurídico de las informaciones, como por ejemplo elementos de procedimiento que deban seguirse en los canales internos en aquella comunidad autónoma.

En definitiva, pues, en atención al marco de competencias reconocido a la AIPI, y por la limitación de contenido que la ley atribuye a las circulares de esta autoridad, no parece posible que a través de estas se limite o condicione la actuación de las entidades locales. En efecto, la relación de las entidades locales, como se ha expuesto, se diseña con respecto a las autoridades autonómicas, y las circulares harían referencia a cuestiones vinculadas con el correcto funcionamiento de la AIPI. Así, no se perfilan como claras destinatarias de esas circulares las entidades locales, ya que estas deberían, en coherencia con el marco competencial, dirigirse a los sujetos sobre los que ejerce la AIPI las competencias que la Ley 2/2023 le atribuye.

## 7. Conclusiones

A lo largo de este estudio se ha dado cuenta del sistema de autoridades gestoras de los canales externos, de protección de informantes y competentes para aplicar el régimen sancionador, en el marco de la Ley 2/2023.

Como se ha indicado, la aplicación efectiva de la norma en esos tres ámbitos depende completamente de la existencia de la autoridad competente, por lo que es prioritario dar cumplimiento a la previsión de establecer y poner en funcionamiento las autoridades estatal y autonómicas. Sorprende, pues, que haya un plazo tan extenso para la aprobación del estatuto de la AIPI, de un año tras la entrada en vigor de la ley (disposición final undécima), y que no se haga referencia al plazo en que deben crearse y ponerse en funcionamiento las autoridades autonómicas.

La AIPI es una autoridad administrativa independiente de ámbito estatal que, salvo que medie un convenio a tal efecto, no ejercerá sus funciones respecto del sector público local, ya que estas corresponderán a la autori-


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

dad autonómica competente. Tampoco parece que, mediante las circulares vinculantes, pueda dirigirse, o afectar, a las entidades locales, ya que la redacción que finalmente se ha incorporado a la Ley 2/2023 parece limitar bastante el alcance material de esta potestad normativa. Sin embargo, la función de fomento y promoción que se reconoce a la AIPI no tiene límites de aplicación tan claros como otras de sus funciones, y podría plantearse, por esta vía, cierto impacto de la AIPI en las entidades locales.

## 8. Bibliografía


Blázquez Expósito, M. (2023). La reciente Ley 2/2023. Su encaje con la Ley Andaluza 2/2021 y su incidencia desde la perspectiva de las autoridades autonómicas antifraude. En J. M.ª Pérez Monguió y S. Fernández Ramos (coords.). *El nuevo sistema de protección del informante. Estudio sistemático de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción* (pp. 414-435). Madrid: La Ley-Bosch.

Calvo Sánchez, B. (2023). La Ley 2/2023 de protección del denunciante. Especial referencia a su régimen sancionador en las entidades locales. *El Consultor de los Ayuntamientos*, especial 3, 151-168.

Caudillo Ruiz, D., Encinas Grijalva, M.ª del S., Martínez-Rocha, R. F. y Lau, J. (2022). Cultura de la información en el contexto educativo universitario: aportes teóricos. *Investigación bibliotecológica*, 36 (90), 133-149.

Cheliatsidou, A., Sariannidis, N., Garefalakis, A., Passas, I. y Spinthiropoulos, K. (2023). Exploring Attitudes towards Whistleblowing in Relation to Sustainable Municipalities. *Administrative Sciences*, 13 (9), 1-16.

De Graaf, G. (2019). What Works: The Role of Confidential Integrity Advisors and Effective Whistleblowing. *International Public Management Journal*, 22 (2), 213-231.

Garrido Juncal, A. (2019). La protección del denunciante: regulación autonómica actual, novedades normativas y propuestas de futuro. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 12, 126-151.

Jiménez Franco, E. (2023). La nueva autoridad independiente de protección del informante. En J. M.ª Pérez Monguió y S. Fernández Ramos (coords.). *El nuevo sistema de protección del informante. Estudio sistemático de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción* (pp. 321-388). Madrid: La Ley-Bosch.

Latan, H., Chiappetta Jabbour, C. J., Ali, M., Lopes de Sousa Jabbour, A. B. y Vo-Thanh, T. (2023). What Makes You a Whistleblower? A Multi-Country Field Study on the Determinants of the Intention to Report Wrongdoing. *Journal of Business Ethics*, 183, 885–905.



Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 38
ISBN: 978-84-125912-4-8

Pérez Monguió, J. M.ª (2019). Del chivato al cooperador: el *whistleblowing*. *Revista Vasca de Administración Pública*, 115, 343-375.

Sierra Rodríguez, J. (2023). La autoridad independiente de protección del informante en la Ley 2/2023. *Revista Española de Control Externo*, 14 (72), 78-103.

Tornos Mas, J. (2003). La potestad normativa de las autoridades administrativas independientes. El caso del Consell Audiovisual de Catalunya. *Derecho Privado y Constitución*, 17, 479-498.