Instrumentos de asesoramiento y protección de las personas informantes en las leyes reguladoras

M.A. OLIVER
Técnica de Formación
Agencia Valenciana Antifraude
18 de noviembre de 2026

Protección de las personas informantes

Ley 2/2023

- Obliga a implantar el Sistema Interno de Información
- Obliga a establecer **medidas de apoyo y protección** de las personas denunciantes de corrupción
- Creación de la Autoridad **Administrativa Independiente** de protección de las personas denunciantes con competencia en todo el territorio nacional
- Compromiso de elabora la **Estrategia nacional de lucha contra la Corrupción**
- Incluye procedimiento **sancionador**

Protección de las personas informantes

Razones para no denunciar la corrupción

Eurobarómetro sobre corrupción 2017:

1 de cada 3 europeos (29%) consideraba que no debía denunciarse la corrupción, ya que **no había protección**.

Miedo a consecuencias legales, **80%**	Miedo a consecuencias económicas, **70%**
Dificultad para presentar pruebas, **45%**	Los responsables no serían castigados, **32%**

Fuente: https://data.Europa.eu/euodp/es/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG

Protección de las personas informantes

Ley 11/2016, artículo 14. *Estatuto de la persona denunciante*

- La actuación de la Agencia prestará **especial atención** a la **protección de las personas denunciantes**.

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

- El Gobierno de España da cumplimiento a la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2019/1937, relativa a la **protección de las personas** que informen sobre infracciones del Derechos de la Unión

Protección de las personas informantes

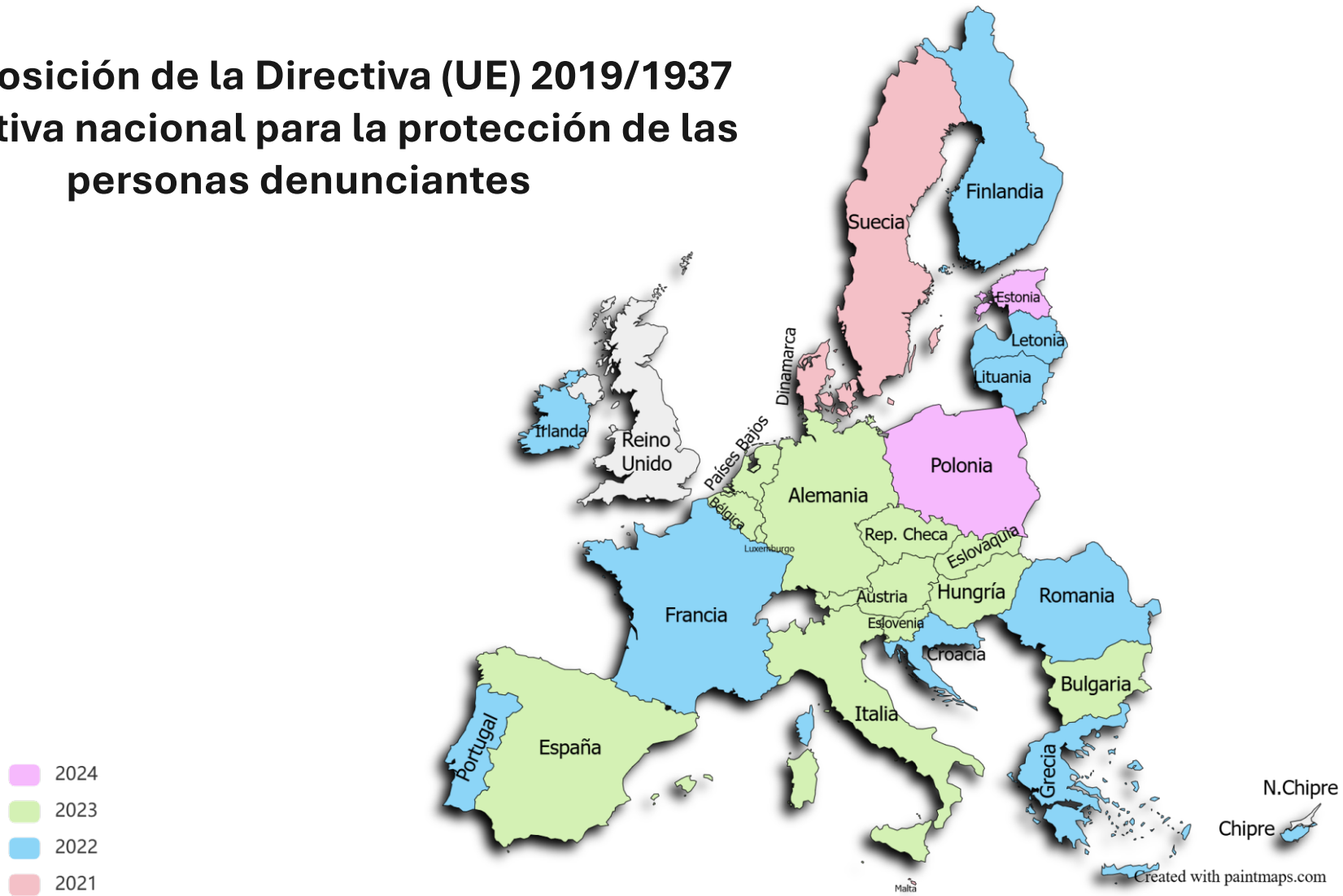
Ley 11/2016, artículo 14. *Estatuto de la persona denunciante*

El legislador valenciano, aprobó **la Ley 3/2024**, de 27 de junio, de la Generalitat, de modificación de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, estableciendo en su artículo 2:

«La **persona denunciante gozará de la protección** establecida en la **Ley 2/2023**, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, y adicionalmente, en lo dispuesto en la presente **ley y su normativa de desarrollo**».

Protección de las personas informantes

Transposición de la Directiva (UE) 2019/1937
Normativa nacional para la protección de las personas denunciantes



Protección de las personas informantes

Artículo 25 de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión

"1. Los Estados miembros **podrán introducir o mantener disposiciones más favorables para los derechos de los denunciantes que los establecidos en la presente Directiva**, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 22 y en el artículo 23, apartado 2.

2. **La aplicación de la presente Directiva no constituirá en ninguna circunstancia motivo para reducir el nivel de protección ya garantizado por los Estados miembros en los ámbitos regulados por la presente Directiva**".

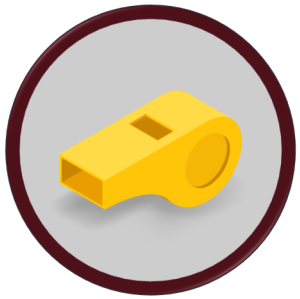


Protección de las personas informantes

Directiva UE	Ley 2/2023 – Título VII
6. Condiciones de protección de los denunciantes. Considerando 32.	35. Condiciones de protección.
5.11 y 19. Prohibición de represalias. Considerando 45. La protección frente a represalias.	36. Prohibición de represalias.
20. Medidas de apoyo.	37. Medidas de apoyo.
21. Medidas de protección frente a represalias.	38. Medidas de protección frente a represalias.
22. Medidas de protección a personas afectadas.	39. Medidas para la protección de las personas afectadas.
	40. Supuestos de exención y atenuación de la sanción.
20.3. Autoridades competentes	41. Autoridades competentes.

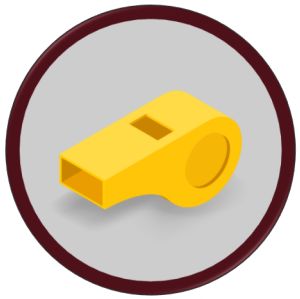
Ley 11/2016	Reglamento funcionamiento y régimen interior
Art. 14. Estatuto de la persona denunciante	Título III. Protección al denunciante

Protección de las personas informantes



- Introducción
- Condiciones de protección
- Supuestos de exclusión
- Las represalias
- Medidas de apoyo
- Medidas de protección

Protección de las personas informantes



- Introducción
- Condiciones de protección
- Supuestos de exclusión
- Las represalias
- Medidas de apoyo
- Medidas de protección

La denuncia en la normativa española

Art. 259 y 262 de la LECrim

"**Los que por razón de sus cargos, profesiones** u oficios tuvieren noticia de algún delito público, estarán **obligados a denunciarlo** inmediatamente al Ministerio fiscal, al Tribunal competente, al Juez de instrucción y, en su defecto, al municipal o al funcionario de policía más próximo al sitio si se tratare de un delito flagrante.

Los que no cumpliesen esta obligación incurrirán en la multa señalada en el artículo 259, que se impondrá disciplinariamente.

(...)



Si el que hubiese incurrido en la omisión fuere empleado público, se pondrá además en conocimiento de su superior inmediato para los efectos a que hubiere lugar en el orden administrativo.

Lo dispuesto en este artículo se entiende cuando la omisión no produjere responsabilidad con arreglo a las Leyes".

La denuncia en la normativa española

Ley 39/2015 Art. 62.1.	El acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, **pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho** que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo.
Ley 19/2013 Art. 26.2.b) 3º	**Pondrán en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular** de la cual tengan conocimiento.
Real Decreto Legislativo 5/2015 Art. 54.3.	*Principios de conducta*. Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las **pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.**

Ley 2/2023



Protección

Protección de las personas informantes

Título I de la Ley 2/2023

Objetivos de la Ley 2/2023

Sector público + Sector privado

- **Proteger a las personas informantes:** protección adecuada frente a represalias.
- Establecer las **normas mínimas de los canales de información.**
- Fortalecimiento de la **cultura de la información/denuncia** y de las infraestructuras de **integridad** como mecanismo para **prevenir y detectar amenazas al interés público.**

Objeto de la Directiva (UE) 2019/1937

Reforzar la aplicación del Derecho y las políticas de la Unión en ámbitos específicos mediante el **establecimiento de normas mínimas** comunes que proporcionen un **elevado nivel de protección** de las **personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión** (art. 1).

Protección de las personas informantes

Prevención efectiva

Una **prevención efectiva** de las infracciones del Derecho de la Unión exige que se **conceda protección** a las personas que:

- Faciliten información necesaria para revelar infracciones que ya hayan ocurrido.
- Infracciones que no se hayan materializado todavía, pero que muy probablemente se vayan a cometer,
- Actos u omisiones que el denunciante tenga motivos razonables para considerar infracciones, así como intentos de ocultar infracciones.
- Por las mismas razones, también **está justificada la protección para las personas que no aporten pruebas concluyentes pero que planteen dudas o sospechas razonables.**
- Al mismo tiempo, **no debe protegerse** a personas que comuniquen información que ya está completamente disponible para el público, o rumores y habladurías no confirmadas (Considerando 43 Directiva y art. 35.2.c) Ley 2/2023).

Protección de las personas informantes

Declaración de la Red de Oficinas, Agencias y Órganos Antifraude de España

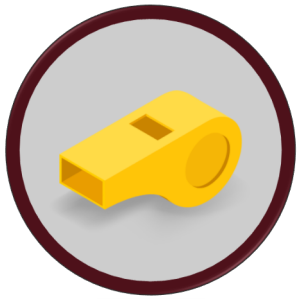
XVII encuentro, Barcelona, septiembre 2026

“La normativa en materia de protección de personas alertadoras continúa generando **interrogantes y dudas en cuanto a su interpretación y aplicación**.



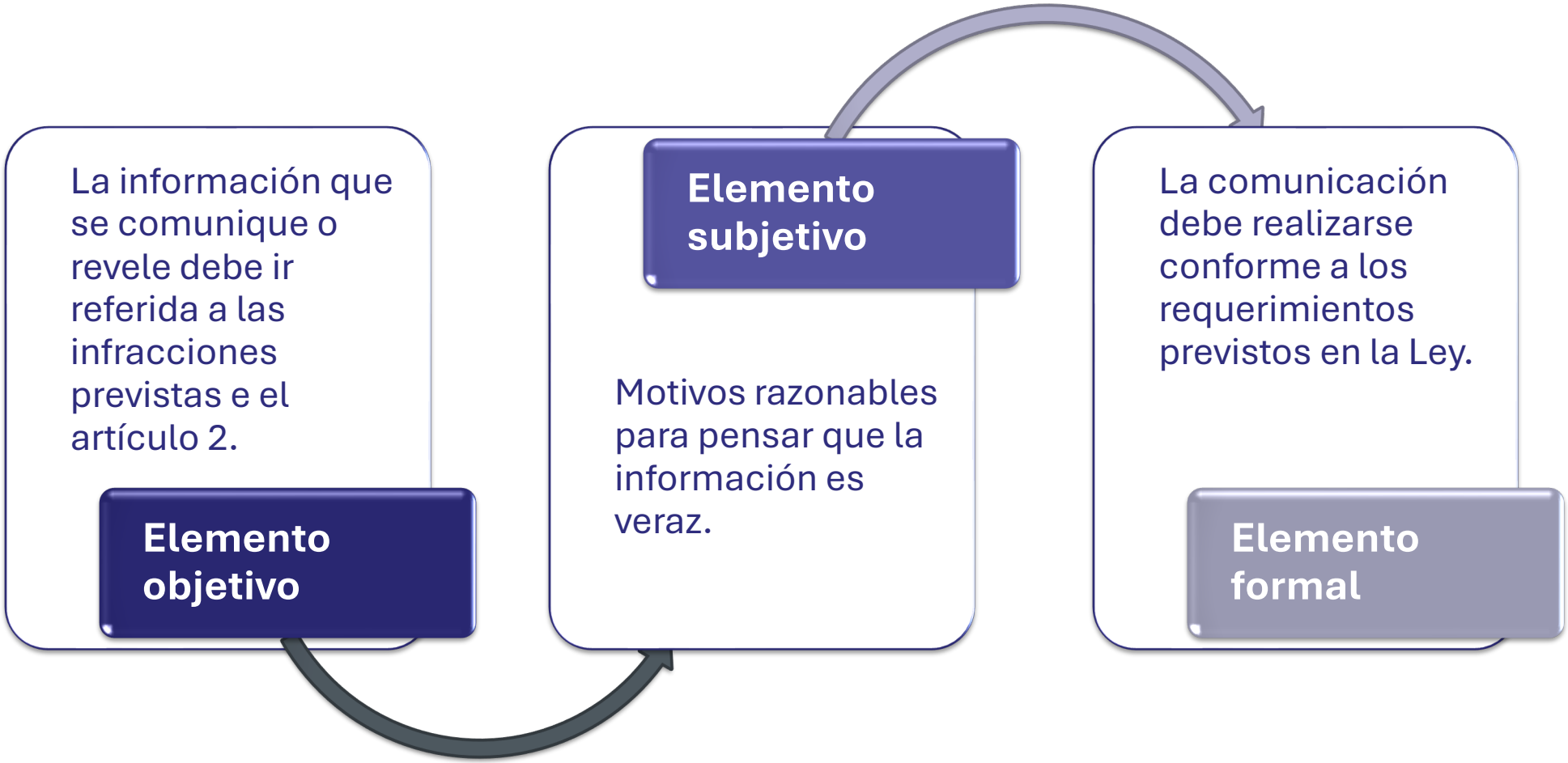
Las agencias, órganos y autoridades independientes MANIFIESTAN la **necesidad de avanzar hacia un marco legislativo que genere seguridad** y disponer de los **criterios y recursos necesarios para garantizar una protección efectiva** de las personas alertadoras”.

Protección de las personas informantes



- Introducción
- Condiciones de protección
- Supuestos de exclusión
- Las represalias
- Medidas de apoyo
- Medidas de protección

Protección de las personas informantes



Protección de las personas informantes

Condiciones para la protección del informante, Ley 2/2023			
Elemento objetivo	La información que se comunique o revele debe ir referida a **las infracciones previstas e el artículo 2.**	a) Infracciones que se hayan cometido. b) Infracciones que no se hayan materializado todavía pero muy probablemente se vayan a cometer. c) Intentos de ocultar infracciones.	Se le aplicará el estatuto del informante también a: El informante que tenga motivos razonables para creer que la información proporcionada entraría en el ámbito de la Ley, aunque finalmente no sea así.
Elemento subjetivo	Motivos razonables para pensar que la información es **veraz**.		No se requiere aportar pruebas concluyentes: basta con aquellas que planteen dudas o sospechas razonables. Los motivos razonables deben ir **vinculados** al momento en el que se comunica o revela la información. Los **motivos de los informantes deben ser irrelevantes** para determinar si esas personas deben recibir protección.
Elemento formal	La comunicación debe realizarse conforme a los **requerimientos previstos en la Ley**.		La Directiva 2019/1937 limita a que se haga mediante el canal interno, externo o revelación pública. La Ley 2/2023 ha optado por un criterio más amplio.

Fuente: PEREZ MONGUIÓ, JM. (2023) "La protección del informante como piedra angular del sistema del *whistleblower*", Coord.: JM. PEREZ MONGUIÓ y S. FERNÁNDEZ RAMOS *El nuevo sistema de protección del informante*. Barcelona: Bosch.

Protección de las personas denunciantes

Análisis previo a la concesión del estatuto de protección AVAF

¿Qué?

- Si los hechos o conductas afectan al **ámbito material** de la AVAF (art. 2 Ley 11/2016)
- Si la denuncia afecta al interés público.

¿A quién?

- Comprobar que se encuentre dentro del **ámbito subjetivo** de la AVAF (art. 3 Ley 11/2016)

¿Por qué?

- Elemento **objetivo**: existencia de un perjuicio o daño.
- Elemento **subjetivo**: intencionalidad o ánimo lesivo del represaliador y la posición de vulnerabilidad (o inferioridad).
- La existencia de una **relación de causa a efecto**: entre la denuncia y la represalia.
- Elemento temporal: **Represalia posterior o coetánea** en el tiempo a la denuncia.

Protección de las personas informantes

Consideración de persona denunciante.

El artículo 14.1 a) de la Ley 11/2016, establece:

«La actuación de la Agencia prestará especial atención a la protección de las personas denunciantes. Se considerará **persona denunciante**, a los efectos de esta ley, cualquier **persona física o jurídica** **que comunique hechos que puedan dar lugar a la exigencia de responsabilidades legales, ante la propia Agencia o cualquier otro órgano administrativo, el Ministerio Fiscal o la autoridad judicial.** Son personas denunciantes, a estos efectos, todas aquellas que alertan, comunican o revelan informaciones de este tipo».

El artículo 14.2. del Reglamento de funcionamiento y régimen de interior:

«Tendrá la consideración de **denunciante protegido** las personas informantes que cumplan los requisitos establecidos en la **Ley 2/2023** y en la **Ley 11/2016**, en cuanto no contradiga la normativa básica estatal, y en la **Directiva (UE) 2019/1937**».

Protección de las personas informantes

Requisitos que debe reunir la persona denunciante para el otorgamiento del Estatuto de protección

El denunciante debe encontrarse en una **posición de vulnerabilidad** y en relación con un **contexto laboral**, sufriendo o pudiendo sufrir, en un espacio breve de tiempo, **represalias** como consecuencia de la denuncia interpuesta.

- Puede ser denunciante cualquier persona física o jurídica.
- Dicha persona debe actuar de **buena fe y por motivos de interés público** y general, en aras al bien común, no movida por intereses partidistas y personales.
- La denuncia debe presentar **indicios razonables de verosimilitud.**
- Debe denunciarse una actuación no amparada por el derecho, en principio **irregular o ilegal**, que puede dar lugar a **responsabilidades** legales.
- Los hechos o conductas denunciados deben referirse a un posible **fraude o corrupción.**

Derechos y garantías de las personas informantes

Son medidas de protección de las personas informantes, que se atribuyen al canal externo (AVAF) de forma individualizada, las siguientes:

a) **Información y asesoramiento** completos e independientes, fácilmente accesibles y gratuitos, sobre los procedimientos y recursos disponibles, protección frente a represalias y derechos de la persona afectada.

b) **Asistencia** efectiva por parte de las autoridades competentes ante cualquier autoridad pertinente implicada en su **protección frente a represalias,** incluida la certificación de que pueden acogerse a protección al amparo de la presente ley.

c) **Asistencia jurídica** en los procesos penales y en los procesos civiles transfronterizos de conformidad con la normativa comunitaria.

d) **Apoyo financiero y psicológico**, de forma **excepcional**, si así lo decidiese la AVAF tras la valoración de las circunstancias derivadas de la presentación de la comunicación.

Todo ello, con independencia de la asistencia que pudiera corresponder al amparo de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, para la representación y defensa en procedimientos judiciales derivados de la presentación de la comunicación o revelación pública.

Derechos y garantías de las personas afectadas

Las personas afectadas por la información durante la tramitación del expediente tienen los siguientes derechos:

a) A **ser informado** de las acciones u omisiones que se le atribuyen (artículo 9.2.f).

b) Derecho a **ser oído** en cualquier momento (artículo 9.2.f).

c) A la **presunción de inocencia** (artículos 9.2.h y 39).

d) Derecho al **honor** (artículo 9.2.h).

e) Derecho de **defensa** (artículo 39).

f) Derecho de **acceso al expediente** en los términos regulados en la Ley 2/2023 (artículo 39) y siempre que no se ponga en riesgo la protección de la identidad del informante, ni suponga un riesgo o perjuicio para el correcto desarrollo de la investigación (artículos 19 y 9.2.f).

g) A que se **proteja su identidad** (artículos 33.2 y 39).

h) A que se **garantice la confidencialidad** de los hechos y datos del procedimiento (artículos 39 -y 22 de la Directiva-).

Protección de las personas informantes

Condiciones para la protección: comunicaciones que se hayan hecho por el **canal interno, canal externo o por revelación pública** (redacción según art. 10 Directiva 2019/1937).

Los Estados miembros **designarán a las autoridades competentes para recibir denuncias** (art. 11 de la Directiva 2019/1937).



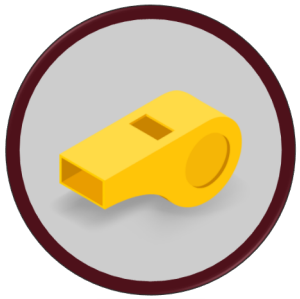
La Ley 2/2023 deja fuera:

- a quien presente una denuncia directamente a **Fiscalía** o
- quien actúe como **testigo** en un procedimiento judicial.



Propuesta autoridades de protección en 2025, de modificar art. 35.1, e ***incluir*** *como posibles protegidos a personas que denuncien las irregularidades directamente ante autoridad judicial, Ministerio Fiscal o fuerzas y cuerpos de seguridad.*

Protección de las personas informantes



- Introducción
- Condiciones de protección
- Supuestos de exclusión
- Las represalias
- Medidas de apoyo
- Medidas de protección

Supuestos de exclusión de la protección

Concesión del estatuto de protección de la persona denunciante



El artículo 14.1 b) de la Ley 11/2016, establece:

«b) **No será aplicable el estatuto de la persona denunciante** establecido en esta ley cuando la denuncia se formule y proporcione **información falsa, tergiversada u obtenida de manera ilícita**. En tales supuestos, la agencia podrá, previa audiencia reservada a la persona denunciante, archivar sin más trámite la denuncia, manteniendo la confidencialidad, y le advertirá que, si la hace pública, no se aplicará el estatuto del denunciante establecido en esta ley y que **podrían derivarse responsabilidades disciplinarias o penales contra el falso denunciante**.».

Supuestos de exclusión de la protección

Exclusión expresa de la protección a personas que comuniquen informaciones en una serie de supuestos:

1. Informaciones contenidas en denuncias que hayan sido **inadmitidas por un canal interno de información** (art. 35.2 Ley 2/2023).

2. Informaciones contenidas en comunicaciones que hayan sido **inadmitidas** por alguna causa prevista en el art. 18.2.a).

3. Informaciones vinculadas a reclamaciones sobre **conflictos interpersonales** que afecten únicamente al informante y las personas a que se refiere la comunicación.

4. Informaciones que ya estén completamente disponibles para el público o que constituyan **meros rumores**.

5. Informaciones que se refieran a acciones u omisiones no comprendidos en el art. 2 (ámbito material de aplicación).

La Directiva UE no contiene una enumeración de esta naturaleza.

Supuestos de exclusión de la protección

Informaciones contenidas en comunicaciones que hayan sido **inadmitidas por algún canal interno** de información o por alguna causa prevista en el art.18.2.a)

Causas de **inadmisión** aplicables a AIPI y órganos autonómicos:

a) Verosimilitud

b) Hechos no constitutivos de infracción del ordenamiento jurídico.

c) Que carezca de fundamento.

d) Exista indicios razonables de haberse obtenido mediante la comisión de un delito (art. 14.b Ley 11/2016).

e) Que la comunicación no contenga información nueva significativa.

Propuesta autoridades de protección en 2025, de modificar art. 35.2. a), porque *deja en manos de los canales internos la decisión sobre el derecho a protección, cuando* ***la decisión de protección debe recaer únicamente en las autoridades de protección***.

Supuestos de exclusión de la protección

Informaciones vinculadas a **reclamaciones sobre conflictos interpersonales** que afecten únicamente al informante y las personas a que se refiere la comunicación.

El considerando 22 de la Directiva **requiere que se produzcan de forma simultánea**, la Ley 2/2023, no.

Los motivos últimos personales de una denuncia fundada de corrupción son absolutamente intrascendentes.

No es razonable que se excluya de protección, porque no necesariamente debe conllevar encontrarnos fuera del ámbito material de la Ley, y si la información se halla en ese ámbito no debería ser argumento para no brindar protección al sujeto afectado y/o informante.

Supuestos de exclusión de la protección

Informaciones que ya estén completamente disponibles para el público o que constituyan meros **rumores**.

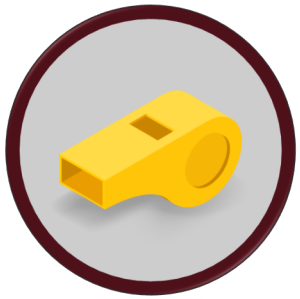
El considerando 46 de la Directiva añade que los rumores "no sean confirmados". El objetivo es **que afloren informaciones sobre infracciones**.

Informaciones que se refieran a acciones u omisiones no comprendidas en el art. 2.

El art. 35.1 prevé que "las personas que comuniquen o revelen informaciones previstas en el art. 2, tendrán derecho a protección".

Considerando 32: Si el informante "tiene motivos razonables para creer que la información comunicada entra dentro del ámbito de aplicación", debe ser protegido.

Protección de las personas informantes



- Introducción
- Condiciones de protección
- Supuestos de exclusión
- Las represalias
- Medidas de apoyo
- Medidas de protección

Represalia en la Directiva 2019/1937

Represalias



«La protección efectiva de denunciantes como medio para potenciar el cumplimiento del Derecho de la Unión requiere una **definición amplia de represalia** que comprenda todo acto u omisión que se produzca en un contexto laboral y que les cause un perjuicio».
(Considerando 44)

«**Represalia**»: toda acción u omisión, directa o indirecta, que tenga lugar en un **contexto laboral, que esté motivada por una denuncia interna o externa** o por una revelación pública que cause o pueda causar perjuicios injustificados al denunciante.
(art. 5.11 Directiva UE)

Represalia en la Ley 2/2023

Represalias

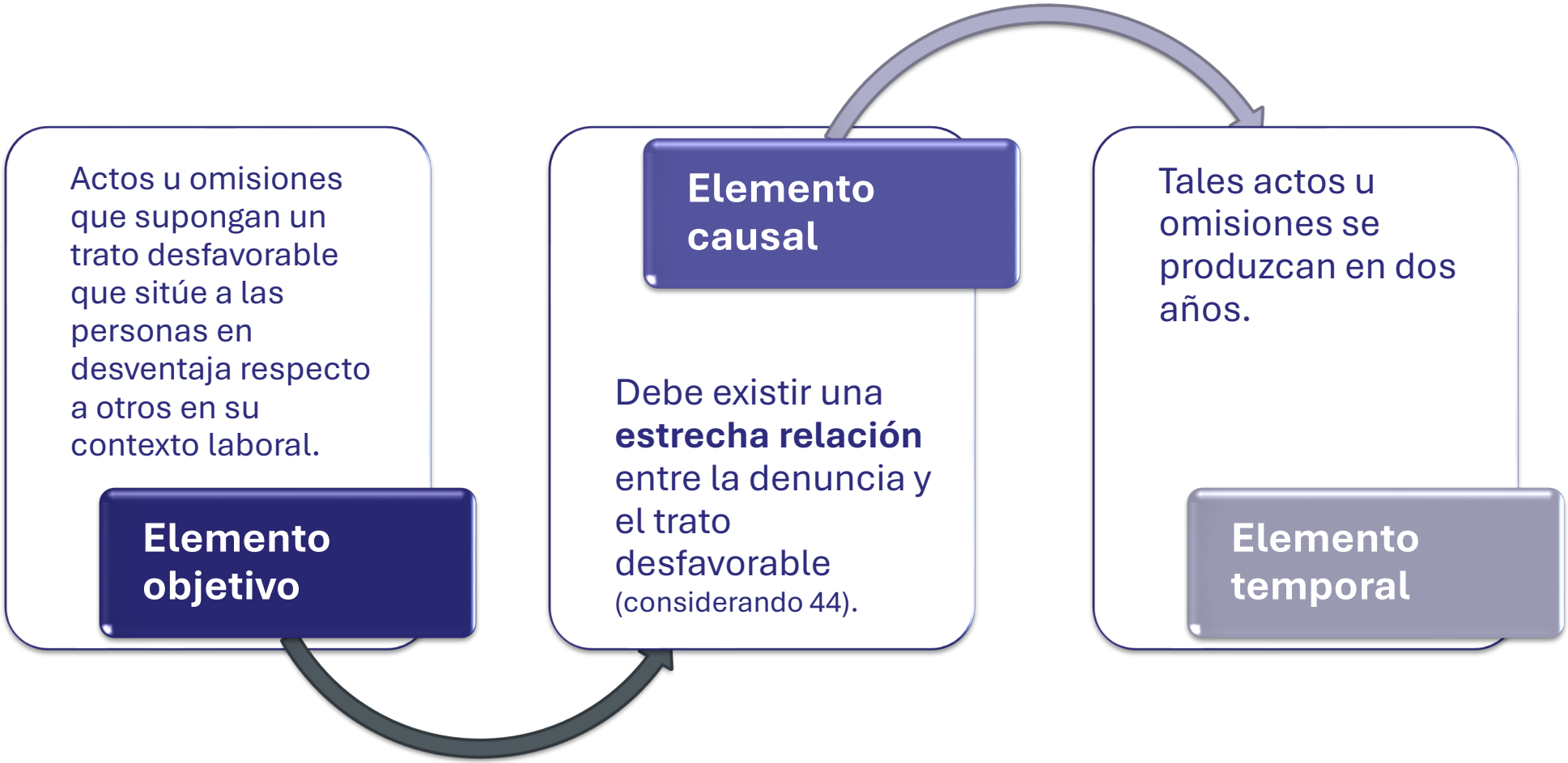


La Ley 2/2023 tiene por **finalidad** otorgar una **protección adecuada frente a las represalias** que puedan sufrir las personas físicas que informen sobre alguna de las acciones u omisiones a que se refiere el artículo 2, a través de los procedimientos previstos en la misma (art. 1.1).

Se **prohíben** expresamente los **actos constitutivos de represalia**, incluidas las **amenazas** de represalia y las **tentativas** de represalia contra las personas que presenten una comunicación conforme a lo previsto en esta ley.

Se entiende por **represalia** cualesquiera actos u omisiones que estén prohibidos por la ley, o que, de forma directa o indirecta, **supongan un trato desfavorable** que sitúe a las personas que las sufren en desventaja particular con respecto a otra en el contexto laboral o profesional, **solo por su condición de informantes**, o por haber realizado una revelación pública (art. 36 Ley 2/2023).

Represalia en la Ley 2/2023



Represalia en la Ley 2/2023

Prohibición de represalias

Listado de represalias en artículo 36 de la Ley 2/2023:

Ley 2/2023

Se prohíben expresamente los **actos constitutivos de represalia**, **incluidas las amenazas de represalia y las tentativas**.

Se entiende por represalia cualesquiera actos u omisiones que estén prohibidos por la ley, o que, de forma directa o indirecta, supongan un **trato desfavorable** que sitúe a las personas que las sufren en desventaja particular con respecto a otra en el contexto laboral o profesional, **solo por su condición de informantes**.

Límite: **duración protección 2 años**, renovables excepcionalmente y de forma justificada.

Actos nulos de pleno derecho.

Medidas disciplinarias contra la persona represaliadora, en su caso.

Indemnizaciones de daños y perjuicios.

Represalia en la Ley 2/2023

Represalias

Art. 36.3 Ley 2/2023



a) Suspensión del contrato de trabajo, despido o extinción de la relación laboral o estatutaria.

b) Daños, incluidos los de carácter reputacional, o pérdidas económicas, coacciones, intimidaciones, acoso u ostracismo.

c) Evaluación o referencias negativas respecto al desempeño laboral o profesional.

d) Inclusión en listas negras.

e) Denegación o anulación de una licencia o permiso.

f) Denegación de formación.

g) Discriminación, o trato desfavorable o injusto.

Extensión de la protección: **Dos años,** prorrogables a instancia del informante, excepcionalmente y de forma justificada. La denegación de la extensión deberá estar motivada.

Represalias como consecuencia de la denuncia

Ley Foral 7/2018 Navarra Art. 24.2	Informante protegido frente a todo **empeoramiento de las condiciones en su entorno laboral** o profesional.	También frente a cualquier perjuicio: económico, moral o discriminatorio.
Ley 11/2016 C. Valenciana Art. 14.1.d) Reglamento, art. 14	Prohibición de que los informantes puedan sufrir ningún tipo de **aislamiento, acoso o empeoramiento de sus condiciones laborales** o profesionales.	Incluidas cualquier forma de perjuicio o discriminación, intimidación o **represalia**, directa o indirecta.
Ley 2/2021 Andalucía Art. 37.c)	Derecho a no sufrir **represalias**, que incluye las **amenazas y las tentativas de represalias**. Represalia: Acción u omisión, directa o indirecta, en el contexto de los servicios prestados que cause o pudiera causar perjuicios injustificados.	En particular se incluyen aquellas que inflijan un perjuicio en sus relaciones de servicio y sus condiciones de trabajo

Fuente: PEREZ MONGUIÓ, JM. (2023) "La protección del informante como piedra angular del sistema del *whistleblower*", Coord.: JM. PEREZ MONGUIÓ y S. FERNÁNDEZ RAMOS *El nuevo sistema de protección del informante*. Barcelona: Bosch.

Protección de las personas informantes

La ciudad de la euforia

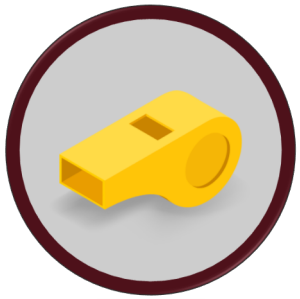


Circulaba un chiste que decía que la corrupción era como la paella, que se hacía en todas partes, pero en ningún sitio como en Valencia. Y así era. Escándalos ha habido en todo el país y casos más graves que los de Valencia, también. Sin embargo, lo que aquí ocurría tenía ingredientes irresistibles, unos protagonistas difícilmente explicables y una tímida respuesta social que nunca se acabó de entender.

Ningún caso, por escandaloso que fuera, parecía afectar directamente al día a día de los ciudadanos, más bien al contrario. La percepción en la calle, alimentada por los medios de comunicación -los públicos y también los privados- era que la fórmula nos beneficiaba a todos.

La Justicia avanzaba muy lenta mientras el partido que gobernaba corría en Ferrari. En tiempos de bonanza económica, su apuesta generaba riqueza, puestos de trabajo, crecimiento, liderazgo e incluso, qué narices, mucha envidia. El dinero no era de nadie y la ganancia era de todos. La fiesta en Valencia no se acaba nunca, presumió en una ocasión un alto cargo del partido. Él también acabó procesado.

Protección de las personas informantes



- Introducción
- Condiciones de protección
- Supuestos de exclusión
- Las represalias
- Medidas de apoyo
- Medidas de protección

Protección de las personas informantes

Medidas de apoyo de la Directiva UE 2019/1937 (Art. 20)

a) **información y asesoramiento** completos e independientes, que sean fácilmente accesibles para el público y gratuitos, sobre los procedimientos y recursos disponibles, protección frente a represalias y derechos de la persona afectada;

b) **asistencia efectiva** por parte de las autoridades competentes ante cualquier **autoridad pertinente** implicada en su protección frente a represalias, incluida, cuando así se contemple en el Derecho nacional, la **certificación de que pueden acogerse a protección al amparo de la presente Directiva**, y

c) **asistencia jurídica en los procesos penales** y en los procesos civiles transfronterizos de conformidad con la Directiva (UE) 2016/1919 y la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (48) y, de conformidad con el Derecho nacional, asistencia jurídica en otros procesos y asesoramiento jurídico o cualquier otro tipo de asistencia jurídica.

2. Los Estados miembros podrán prestar asistencia financiera y medidas de apoyo a los denunciantes, incluido apoyo psicológico, **en el marco de un proceso judicial**.

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.

Protección de las personas informantes

Medidas de apoyo

Sujetos que pueden optar a medidas de apoyo

- La presente ley protege a las personas físicas **que informen a través de alguno de los procedimientos previstos**... (Art. 2)

Autoridades competentes (art. 41 Ley 2/2023)

- Ámbito privado y ámbito público estatal -> AIPI
- Órganos CCAA, infracciones en el ámbito autonómico o local de su comunidad autónoma.
- Sector privado cuando el incumplimiento se haya comunicado o revelado se circunscriba territorialmente al ámbito de la comunidad autónoma.

Medidas de apoyo a personas denunciantes

Medidas de apoyo

Art. 37 Ley 2/2023



a) **Información y asesoramiento** completos e independientes, fácilmente accesibles y gratuitos, sobre los procedimientos y recursos disponibles, protección frente a represalias y derechos de la persona afectada.

b) **Asistencia efectiva** por parte de las autoridades competentes, incluida **certificación de protección**.

c) **Asistencia jurídica** en procesos penales y civiles transfronterizos.

d) **Apoyo financiero y psicológico**, de forma excepcional.

Asistencia jurídica gratuita para la representación y defensa en procedimientos judiciales derivados de la presentación de la comunicación o revelación pública (Ley 1/1996, de 10 de enero).

Asistencia y asesoramiento jurídico

Primera actuación de la Agencia para proteger a las personas que denuncian

- El denunciante, por el solo hecho de denunciar, tiene **derecho a asesoramiento jurídico en relación con los hechos denunciados.**
- Tras la presentación de una denuncia en la AVAF *y normalmente, previa a la solicitud formal de protección,* se presta asistencia y asesoramiento jurídico a cualquier persona de buena fe, **con carácter gratuito, confidencial y general, con independencia de que se conceda o no el estatuto de protección**.
- Esta **atención personalizada** a la persona informante permite impulsar la denuncia, redirigirla a otros órganos o autoridades competentes e incluso evitar la presentación de denuncias infundadas.

Asesoramiento jurídico y estatuto de protección



Represalias más frecuentes:

- Suspensión o despido
- Degradación o denegación de ascensos
- Cambio del puesto de trabajo, de ubicación del lugar de trabajo, reducción salarial o cambio de horario
- Denegación de formación
- Anulación de licencias o permisos
- Imposición de medidas o sanciones disciplinarias
- Coacciones, intimidaciones, acoso laboral
- Discriminación, o trato desfavorable o injusto
- Denuncias falsas
- Necesidad de defender derechos ante juzgados y tribunales, interposición de recursos
- Daños, incluidos a la reputación o pérdidas económicas
- Consecuencias médicas o psicológicas

Derechos y deberes de las personas denunciantes

Derechos | **Deberes**

Las personas que denuncian deben tener derecho:

- Asesoría legal.
- A que su denuncia **no** suponga la alegación de la **infracción del deber de sigilo.**
- A conocer el **estado de la tramitación** de la denuncia y sus **resultados**.
- Alegar en su descargo haber presentado una denuncia.
- A la **inversión de la carga de la prueba**.
- A la **indemnización de los daños y perjuicios** (incluidos daños morales).
- A su **indemnidad laboral.**
- A su **seguridad personal y familiar**.



La persona denunciante debe:

- Actuar de **buena fe**: creencia racional de que la información revelada es cierta y que con la denuncia actúa en aras a salvaguardar el bien común.
- **Colaborar** en la investigación.
- Su protección **no le exime de las responsabilidades** en que haya podido incurrir por hechos diferentes.
- En el supuesto de que la denuncia revele **información falsa, tergiversada u obtenida ilícitamente**, responder en el orden penal, civil o disciplinario.

Medidas de apoyo a personas denunciantes

Medida de apoyo a las personas denunciantes

Atención y apoyo psicológico

SERVICIO SUPLETORIO Y LIMITADO

Se trata de un servicio supletorio **a la falta de cobertura por el sistema valenciano de salud**, por lo que, **en todo caso**, este tratamiento **cesará si** la persona denunciante estuviera recibiendo **tratamiento psicológico** por parte del **sistema sanitario público**.

Medidas de apoyo a personas denunciantes

Medida de apoyo a las personas denunciantes

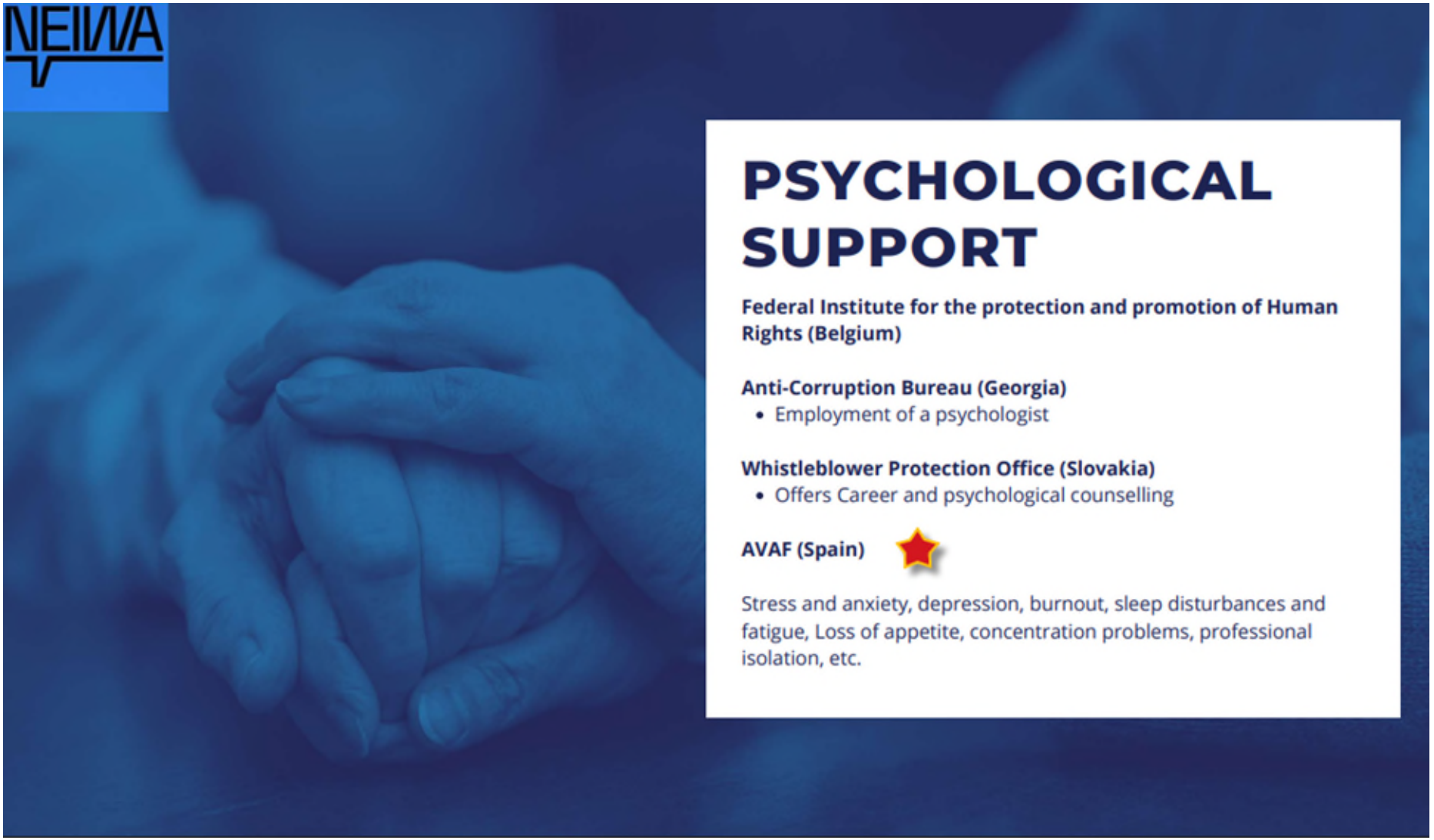
Atención y apoyo psicológico

Tratamiento de apoyo, personal y directo, de forma telemática o presencial en la consulta del profesional
(máximo 15 sesiones)

requisitos

- Solicitud persona protegida
- Declaración responsable o documento equivalente de **no estar siendo atendido/a por el sistema sanitario público**
- AVAF valora la solicitud, el expediente y AUTORIZA

Medidas de apoyo a personas denunciantes



Fuente: Informe 2025, grupo de trabajo sobre protección
https://whistleblowingmonitor.eu/wp-content/uploads/2026/04/2025_NEIWA_WG_WB_support_measures.pdf

Medidas de apoyo a personas denunciantes

Medida de apoyo a las personas denunciantes

Apoyo financiero

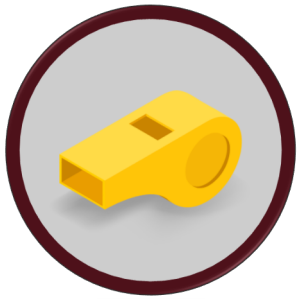


Fiscalía General de Lituania





Protección de las personas informantes



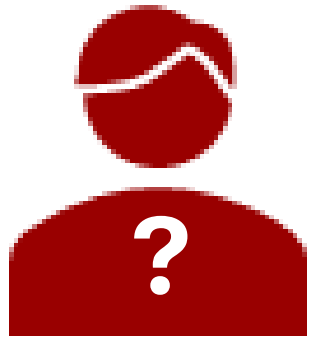
- Introducción
- Condiciones de protección
- Supuestos de exclusión
- Las represalias
- Medidas de apoyo
- Medidas de protección

Protección de las personas informantes

Medidas de protección



Anonimato



Es la mayor y más efectiva medida de protección para las personas informantes

Protección de las personas informantes



https://xnet-x.net/es/proliferacion-buzones-anonimos-no-lo-son/

Denuncia anónima. Antecedentes

Art. 13.2 de la **Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción**

- "Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, **para la denuncia, incluso anónima**, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención"

Art. 5.1 del **Reglamento** (UE, EURATOM) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11/09/2013 relativo a las **investigaciones efectuadas por la OLAF**

- "El director general **podrá iniciar una investigación** cuando haya sospecha suficiente, **que puede también basarse en información proporcionada** por una tercera parte o **por información anónima**, de que se ha incurrido en fraude, corrupción u otra actividad ilegal en detrimento de los intereses financieros de la Unión".

Denuncia anónima. Antecedentes

STS 1335/2001 de 19 de julio

- "[...]. En tales casos, el Juez debe actuar con gran prudencia, y **no puede ni debe actuar con ligereza en la admisión** o en el rechazo de la **denuncia anónima**. **Pero si ésta aparenta credibilidad y verosimilitud**, debe inicialmente inquirir, con todos los medios a su alcance, **en la comprobación, "*prima facie*", de la exactitud de su contenido, y si ello fuera afirmativo, puede proceder** desde luego por sí mismo, **de oficio**, si el delito fuere público, **sin necesidad de la intervención del denunciante y sin ningún otro requisito**".

Art. 24.1 de la LO 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales

- "Será lícita la creación y mantenimiento de sistemas de información a través de los cuales **pueda ponerse en conocimiento de una entidad de Derecho privado**, **incluso anónimamente**, la comisión en el seno de la misma o en la actuación de terceros que contratasen con ella, de actos o conductas que pudieran resultar contrarios a la normativa general o sectorial que le fuera aplicable".

Denuncia anónima. Antecedentes

Art. 26 bis Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (modificación 31/08/2018)

- «1. Los sujetos obligados establecerán procedimientos internos para que sus empleados, directivos o agentes **puedan comunicar**, **incluso anónimamente**, información relevante sobre posibles incumplimientos de esta ley, su normativa de desarrollo o las políticas y procedimientos implantados para darles cumplimiento, cometidos en el seno del sujeto obligado».

Art. 41.1 de la LO 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil

- "No se tomará en consideración la **denuncia anónima** para dar inicio un procedimiento disciplinario. No obstante, la denuncia **se podrá utilizar como antecedente para acordar una información reservada".**

Denuncia anónima en algunas leyes autonómicas

CCAA	El anonimato en algunas leyes autonómicas
Navarra Ley Foral 7/2018, Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción	Art. 24.2. ...la persona podrá permanecer en el **anonimato**.
Cataluña Ley 14/2008, Oficina Antifraude de Cataluña	Implementa el buzón de **denuncias anónimas** el 2016.
Comunitat Valenciana Ley 16/2016, Oficina de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la CV	Art. 11.2. Régimen procedimental y de investigación de las **denuncias** recibidas de cualquier persona. Reglamento, art. 35.6. Se admiten las denuncias y comunicaciones, tanto nominales como **anónimas**.
Andalucía Ley 2/2021, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y la protección de la persona denunciante	Art. 35. Persona denunciante. ...deberán comunicar a la Oficina, mediante la formulación de la correspondiente denuncia, de manera **anónima**. Art. 39. ...contempla el canal de denuncias anónimas. DA 2ª. **Denuncias anónimas**. La Oficina estará obligada a admitir a trámite e iniciar procedimiento de investigación de las denuncias anónimas, previo análisis de verosimilitud.

Fuente: Elaboración propia.

Asesoramiento jurídico y estatuto de protección

A lo largo del tiempo, la Agencia Valenciana Antifraude **ha protegido a 37 personas físicas** y a **1 persona jurídica.**

La Agencia Valenciana Antifraude fue la **primera autoridad española** que, desde la aprobación de la **Ley 11/2016**, de la Generalitat Valenciana, contó con un Estatuto de Protección de la Persona Denunciante de Corrupción, adelantándose a la Directiva 2019/1937 *Whistleblowers,* y a la **Ley 2/2023**.

Durante este tiempo más de 600 personas recibieron **asesoramiento** por parte de los **servicios jurídicos de la Agencia** (vía telefónica, presencial, correo electrónico, etc.)



Medidas de protección a personas denunciantes

Medidas de protección

Art. 38 Ley 2/2023



- No consideración **revelación de secretos**
- No incurrirán en **responsabilidad** como consecuencia de haber revelado la información (excepto en vía penal)
- No **responsabilidad** respecto a la comunicación **si no constituye delito** la **adquisición o el acceso a la información**
- En **ningún caso la protección le eximirá de las responsabilidades** en que hubiera podido incurrir por hechos diferentes a la denuncia
- **Inversión de la carga de la prueba** en procedimientos judiciales o ante otra autoridad, en caso de haberse adoptado contra el informante medidas perjudiciales
- Derecho a alegar en su **descargo en procedimientos judiciales haber comunicado información**

Medidas de protección a personas denunciantes

Estatuto de protección de la persona denunciante (art. 14, Ley 11/2016)

a) La actuación de la Agencia prestará especial atención a la protección de las personas denunciantes.

b) **No será aplicable el estatuto** de la persona denunciante establecido en esta ley cuando la denuncia se formule y proporcione **información falsa, tergiversada u obtenida de manera ilícita**.

c) Establecer **procedimientos y canales confidenciales** para la formulación de denuncias que garanticen la estricta confidencialidad cuando el denunciante invoque la aplicación del estatuto regulado en este artículo.

d) Las personas denunciantes de buena fe recibirán inmediatamente **asesoría legal** para los hechos relacionados con la denuncia y tendrán **garantizada la confidencialidad** de la identidad.

e) La **protección podrá mantenerse**, mediante una resolución de la Agencia, incluso más allá de la culminación de los procesos de investigación que esta desarrolle. En **ningún caso la protección le eximirá de las responsabilidades** en que haya podido incurrir por hechos diferentes de los que constituyan el objeto de la denuncia.

f) El estatuto de la persona denunciante regulado en este artículo se entenderá sin perjuicio del que establezca la normativa estatal.

La **falta de resolución expresa** en los procedimientos relacionados con la protección a la persona denunciante a la que se refiere el presente artículo tendrá **efectos desestimatorios**.

Medidas de protección a personas denunciantes

Procedimiento para la concesión del estatuto de protección

(Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la AVAF, art. 14)

- La protección **siempre se realiza en el contexto laboral** y NO exime del cumplimiento de las responsabilidades sobre hechos distintos al objeto de la denuncia.
- El **plazo para resolver** la solicitud de protección es de **tres meses** (silencio negativo).
- Existe la posibilidad de la **pérdida del estatuto de protección**.

Medidas de protección a personas denunciantes

Solicitud de asistencia o asesoramiento jurídico y estatuto de protección

- ✓ Por teléfono 962 787 450
- ✓ Por correo electrónico: juridico@antifraucv.es
- ✓ Solicitar cita presencial o mediante videollamada
- ✓ Por los trámites de la sede electrónica



Medidas de protección a personas denunciantes

Procedimiento para la concesión del estatuto de protección

(Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la AVAF, art. 14)

Solicitud a instancia de la persona interesada.

Podrán practicarse **actuaciones previas**, para delimitar el objeto, la comprobación preliminar de requisitos y la verificación de la competencia de la Agencia.

Podrán recabarse las aclaraciones y documentación imprescindibles, manteniendo la confidencialidad y anonimización de datos.

Elevar **propuesta motivada** a Dirección el que se propone el sentido de la resolución de la solicitud de protección.

Resolución motivada de la solicitud de protección, en sentido estimatorio, desestimatorio o de inadmisión.

Notificación y comunicación de la Resolución a la persona que lo solicitó, a AAPP que pudieren influir en cualquier forma de represalia.

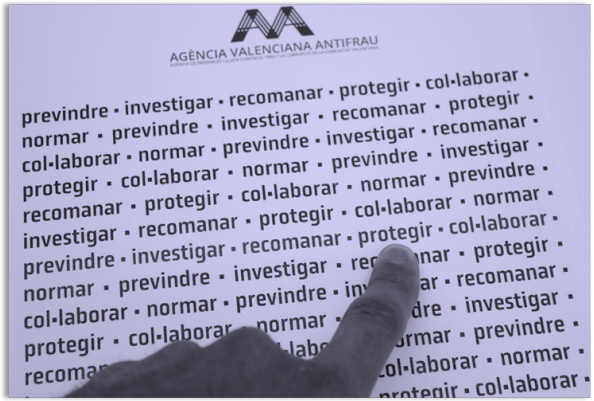
Y al Ministerio Fiscal y a la autoridad judicial en el caso de que se encuentren realizando actuaciones en relación con los hechos denunciados.

Medidas de protección a personas denunciantes

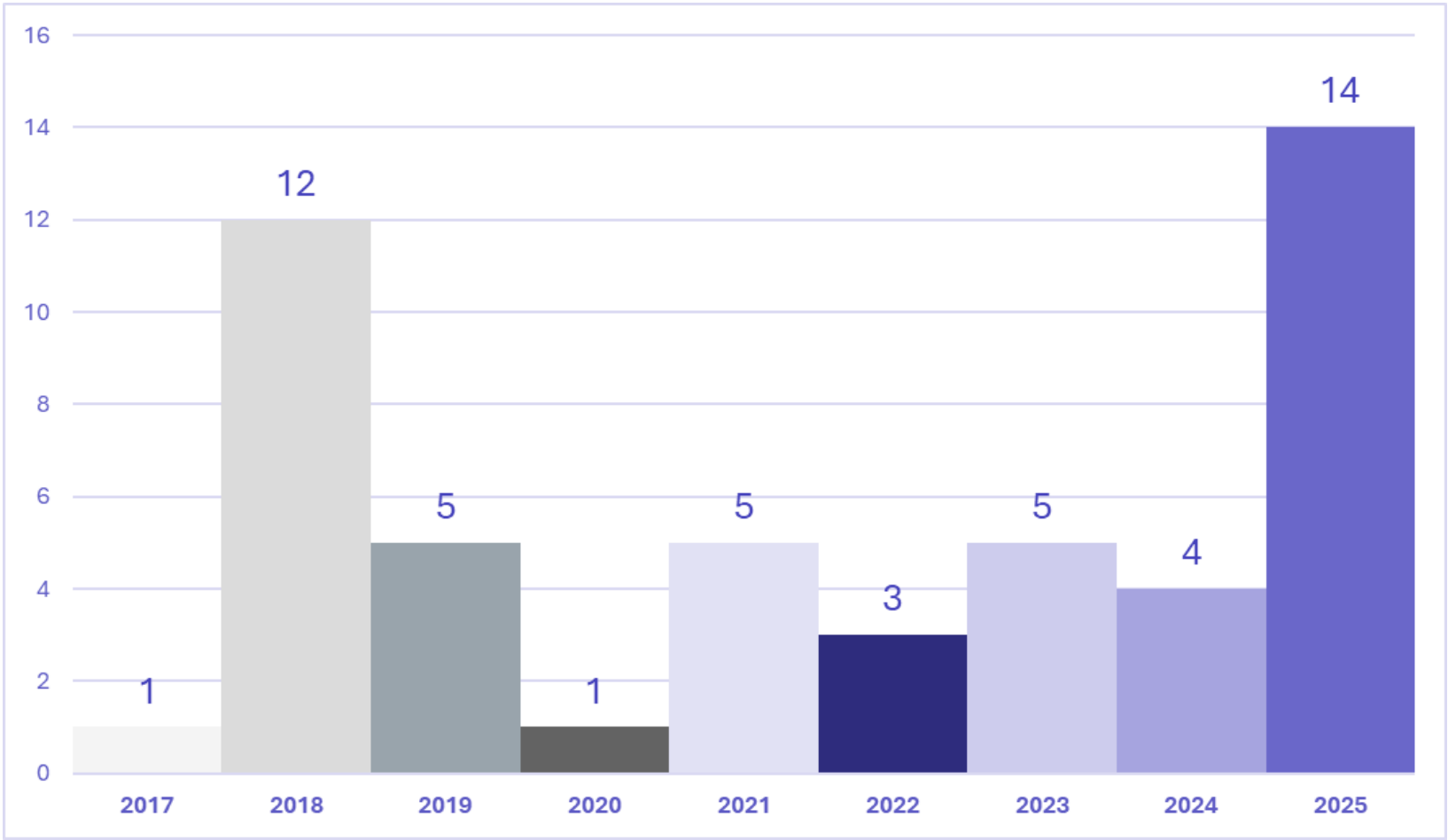
Estatuto de protección de la persona denunciante de corrupción:

Actuación de la Agencia

- **Notificación** a autoridades y entorno laboral
- **Notificación** a autoridad judicial y Ministerio Fiscal
- Actuaciones y medidas dirigidas a hacer efectiva la función protectora de la AVAF **durante la investigación y después de ella:** acciones correctoras y de restablecimiento de los derechos
- Realización de **requerimientos**
- Solicitar **traslados**
- Solicitar **permisos**
- **Emisión de informes jurídicos** dirigidos a la persona denunciante y a las autoridades donde esta presta sus servicios.
- Emisión de **informes técnicos y periciales a petición de jueces y fiscales**
- **Acompañamiento** y preparación de declaraciones testificales
- **Imposición de sanciones**



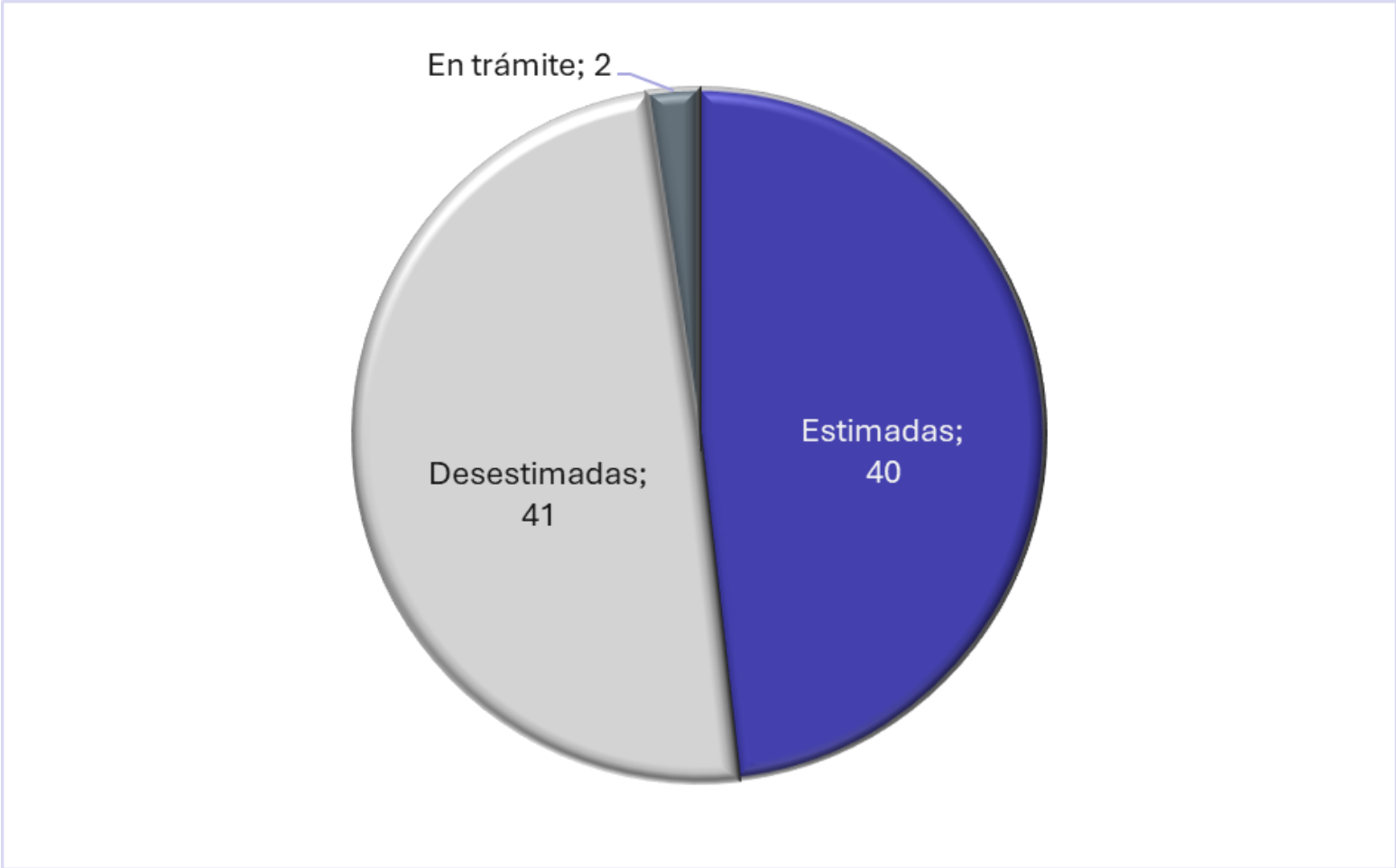
Protección de las personas informantes



Número de solicitudes de protección por años

Fuente: Memoria 2025

Protección de las personas informantes



Número de solicitudes de protección presentadas y concedidas 2017-2025

Fuente: Memoria 2025

Medidas de protección a personas denunciantes

Supuestos de exención y atenuación de la sanción (Art. 40 Ley 2/2023)

Cuando una **persona** que hubiera **participado en la comisión de la infracción administrativa** objeto de la información sea la que informe de su existencia mediante la presentación de la información **y siempre que la misma hubiera sido presentada con anterioridad a que hubiera sido notificada la incoación del procedimiento de investigación o sancionador**, el órgano competente para resolver el procedimiento, mediante resolución motivada, podrá eximirle del cumplimiento de la sanción administrativa que le correspondiera siempre que resulten acreditados en el expediente los siguientes extremos:

a) Haber **cesado en la comisión de la infracción en el momento de presentación de la comunicación** o revelación e identificado, en su caso, al resto de las personas que hayan participado o favorecido aquella

b) Haber **cooperado plena, continua y diligentemente a lo largo de todo el procedimiento de investigación**

c) Haber **facilitado información veraz y relevante**, medios de prueba o datos significativos para la acreditación de los hechos investigados, sin que haya procedido a la destrucción de estos o a su ocultación, ni haya revelado a terceros, directa o indirectamente su contenido.

d) Haber procedido a la **reparación del daño causado que le sea imputable.**

Cuando estos requisitos no se cumplan en su totalidad, incluida la reparación parcial del daño, quedará a criterio de la autoridad competente la posibilidad **de atenuar la sanción,** siempre que el informante o autor de la revelación no haya sido sancionado anteriormente.

Medidas de protección a personas denunciantes

Vigencia de la protección

La **Directiva (UE) 2019/1937 no establece plazo** para la protección de la persona denunciante y la normativa autonómica valenciana tampoco lo hace.

No obstante, la **Ley 2/2023**, de 20 de febrero, contempla un plazo cuando dispone en su artículo 36.4 que «La persona que viera lesionados sus derechos por causa de su comunicación o revelación una vez transcurrido el **plazo de dos años** podrá solicitar la protección de la autoridad competente».

Por su parte, el artículo **14 de la Ley 11/2016 no prevé plazo**, aunque en su apartado e) dice que:

«La protección **podrá mantenerse**, mediante una resolución de la agencia, **incluso más allá de la culminación de los procesos de investigación** que esta desarrolle, sin perjuicio de lo que establece el apartado sexto de este artículo. En ningún caso la protección derivada de la aplicación del estatuto de la persona denunciante le eximirá de las responsabilidades en que haya podido incurrir por hechos diferentes de los que constituyan el objeto de la denuncia».

Medidas de protección a personas denunciantes

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.

Disposición adicional sexta: Extensión de las medidas de protección.

> "Las **medidas de protección** recogidas en esta ley **se extenderán** a las comunicaciones sobre las acciones u omisiones recogidas en el artículo 2 que hubieran tenido lugar **desde la entrada en vigor de la Directiva** (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la **protección de las personas** que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión" (desde el **17 de diciembre de 2019**).



17/12/2019

Medidas de protección a personas denunciantes

Pérdida estatuto de protección

«1. Comprobada la **inexistencia o cesación de las causas que dieron lugar a la resolución** por la que se otorgaba protección a la persona denunciante, se emitirá resolución por la directora o director de la Agencia dejando sin efecto la protección conferida.

2. La persona a la que se ha concedido el estatuto de protección perderá dicho estatuto en el supuesto que existan indicios razonables de se trate de **denuncia falsa**.

3. La **pérdida del estatuto de protección** de la persona denunciante se **notificará** a quienes se hubiera comunicado su concesión».

Los anteriores preceptos de la normativa autonómica valenciana, que afectan a la **duración del estatuto de protección** concedido, no resultan incompatibles con el plazo de dos años previsto en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, por lo que sería **posible la aplicación armonizada** de la normativa autonómica y la básica estatal en lo que respecta a la vigencia del estatuto de protección.

La protección en algunas leyes autonómicas

CCAA	La protección en algunas leyes autonómicas
Navarra Ley Foral 7/2018, Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción	Art. 24. La actuación de la Oficina prestará especial atención a la **protección de las personas que denuncien** posibles casos de vulneración de los bienes y principios que con esta ley foral se pretenden proteger.
Cataluña Norma de actuación y régimen interior de la OAC (2019).	Art. 25. **Protección de la persona denunciante** o informante. DA 7ª Ley 3/2023, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público para 2023.
Comunitat Valenciana Ley 16/2016, Oficina de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la CV	Art. 14. Estatuto de **protección de la persona denunciante**.
Andalucía Ley 2/2021, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y la protección de la persona denunciante	Art. 35. Persona denunciante. Art. 36. Denuncia con **plenas garantías**. Art. 37. Derechos de las personas denunciantes. Art. 38. **Medidas de protección**.

Fuente: Elaboración propia.

Protección de las personas informantes

La corrupción es un fenómeno que

se **desarrolla en la oscuridad**,

se **nutre del silencio cómplice** de quienes la toleran,

y **se multiplica**

cuando la ciudadanía la trata con **indiferencia**

Ángel Gurría, secretario general de la OCDE

Muchas gracias por su atención

AGENCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE

AGENCIA DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Calle Amadeo de Saboya, 2, 5ª. 46010 València
+34 962787450 www.antifraucv.es
formacion@antifraucv.es