

INFORME 3/2023**LA LEY 2/2023, DE 20 DE FEBRERO, REGULADORA DE LA PROTECCION DE LAS PERSONAS QUE INFORMEN SOBRE INFRACCIONES NORMATIVAS Y DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCION. ESPECIAL REFERENCIA AL AYUNTAMIENTO DE MADRID.****I. Consideraciones generales**

La aprobación de la Ley 2/2023, por la que se incorpora al Derecho español 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, va a requerir de las entidades locales una adaptación a dicha normativa. Son diversos los aspectos recogidos en su contenido que tendrán un impacto en el ámbito local. La posibilidad de comunicar informaciones de una manera anónima, el obligado establecimiento de canales y sistemas internos de información, con designación de sus responsables, el acotado ámbito material de aplicación o las medidas de protección son, entre otras cuestiones, asuntos que merecen una mirada desde el municipio. Y todo ello sin olvidar que el plazo máximo para el establecimiento de Sistemas internos de información viene determinado por la disposición transitoria segunda de la Ley en tres meses, de manera que, si no se cuenta con un desarrollo previo o un buzón susceptible de adaptación, puede ser difícil el cumplimiento de dicho plazo. En este sentido, el Ayuntamiento de Madrid, cuya Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción cuenta con un buzón de denuncias ya en funcionamiento, parte de una posición avanzada, sin perjuicio de las adaptaciones a que haya lugar.

II. La Directiva 2019/1937 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión

El Considerando 33 de la Directiva presenta los canales internos como el mejor modo para recabar la información de las personas, y que pueden contribuir a resolver con prontitud y efectividad los riesgos para el interés público. Los denunciantes pueden sentirse más cómodos denunciando en canales internos, a menos que tengan motivos para recurrir a canales externos. Añadiendo a esto, tal y como queda reflejado en el Considerando 47, que para una detección y prevención efectivas de infracciones es fundamental que la información llegue lo más rápidamente posible a quienes estén más próximos a la fuente del problema y tienen más posibilidades de investigarlo y competencias para remediarlo. Por tanto, se anima a los denunciantes a utilizar, en primer lugar, el canal interno. Para ello es necesario que dichas personas piensen que la infracción puede tratarse de manera efectiva dentro de la organización y que no hay riesgo de represalias. Ello supone que deben establecerse procedimientos internos adecuados para la recepción y el seguimiento de denuncias. Los denunciantes contribuyen de manera significativa a

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

1

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 29/05/2023 13:07:15
CSV : 1Q719JG63DK1LAQG



la autocorrección y la excelencia dentro de la organización. Esta máxima obliga a las autoridades competentes a establecer mecanismos de protección, ya que los potenciales denunciantes pueden verse disuadidos si no están seguros de como denunciar y de que van a ser protegidos. Para tal fin deben articularse medios de fácil acceso, canales, que garanticen la protección del informante y la confidencialidad de su identidad y la de cualquier tercero citado en su comunicación, así como de las actuaciones que se desarrollen, impidiendo el acceso a la información al personal no autorizado.

La existencia del propio canal de denuncias, que reúna las condiciones de independencia, confidencialidad y seguridad, es la primera medida de protección a los denunciantes.

Cabe recordar que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en el artículo 6.2 de su Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003, exige que a los órganos de prevención de la corrupción se les deberá otorgar "la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida".

El Preámbulo de la Ley 2/2023 señala que constituye su finalidad la de proteger a los ciudadanos que informen sobre vulneraciones del ordenamiento jurídico en el marco de una relación profesional, y recoge la existencia de autoridades creadas por algunas entidades locales, y autonómicas, que han abordado la cuestión de protección de denunciantes, con funciones de prevención e investigación, circunscritas al ámbito público.

A este respecto, hemos de citar el caso del Ayuntamiento de Madrid, en el que viene funcionando una Oficina Municipal contra el Fraude y al Corrupción, cuyo Reglamento Orgánico (aprobado el 23 de diciembre de 2016), se enmarca en las recomendaciones de la precitada Convención de las Naciones Unidas, así como el informe de la Comisión Europea, de 3 de febrero de 2014, sobre la lucha contra la corrupción en la Unión Europea. Como señala el Preámbulo de dicho Reglamento *el nacimiento de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción responde así al firme y decidido empeño del Ayuntamiento de Madrid de contribuir al control y prevención de estas conductas y a la recuperación de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones*, permitiendo que toda persona conocedora de hechos o conductas irregulares pueda ponerlos en conocimiento de la Oficina garantizándose el anonimato del denunciante, si así se solicitase, e incorporando las necesarias garantías para la protección de los denunciantes, la confidencialidad de las informaciones y la protección de los datos de carácter personal.

III. La comunicación anónima

La Ley 2/2023, recogiendo lo previsto en el Considerando 34 y artículo 6.2 de la Directiva 2019/1937, ha incorporado la previsión de comunicación anónima. De manera expresa el artículo 17 del texto legal, sobre la recepción de informaciones recoge que *la información puede llevarse a cabo de forma anónima*.

Por su parte, el Preámbulo de la Ley 2/2023 hace un relato pormenorizado de los diversos entornos, internacionales y estatales, en los que tiene un reconocimiento la denuncia anónima. Desde la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (octubre 2003), pasando por diferentes ámbitos sectoriales de la Unión Europea o el nacional, culminando respecto a este último en el afianzamiento

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

2

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 29/05/2023 13:07:15
CSV : 1Q719JG63DK1LAQG



esencial contenido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantías de los derechos digitales. Viene a reconocerse, en el citado Preámbulo, que algunas comunidades autónomas ya han extendido su protección a las denuncias anónimas y han establecido canales para su recepción. Aunque la Ley no cita expresamente a las entidades locales que ya disponen de un canal de denuncias en el que se permitan las denuncias anónimas, eso ya es posible en el caso del Ayuntamiento de Madrid, al estar prevista la presentación de denuncias anónimas en el artículo 26.2 del Reglamento Orgánico de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 252/2018, de 3 de abril, recuerda que el citado artículo 26.2 del Reglamento de la Oficina debe ser interpretado como una información previa que, si presenta ciertos indicios de veracidad y credibilidad, pueda dar lugar a una investigación de la Administración, mediante labores tendentes a verificar los hechos irregulares puestos en su conocimiento y concluye señalando que *en la medida en que la denuncia anónima no tiene otro efecto que el poner en conocimiento de la OMFC unos determinados hechos (que el denunciante anónimo considera irregulares), sin que de la sola recepción de la denuncia se derive la adopción de acuerdo alguno de inicio de procedimiento, debemos concluir que el artículo 26.2 ROFC impugnado no vulnera el artículo 62.2 LPAC.*

Esta posibilidad de anonimato puede ser utilizada actualmente de manera amplia por cualquier persona física o jurídica, y por tanto estarían incluidos aquellos informantes que trabajen en la Corporación o hayan obtenido la información sobre infracción en un contexto laboral o profesional, que es el ámbito personal de aplicación de la Ley 2/2023 contenido en su artículo 3º.

El buzón de denuncias contra el fraude y la corrupción del Ayuntamiento de Madrid es un canal a través del cual se permite, desde marzo de 2019, a la ciudadanía y a empleados públicos, transmitir sus percepciones de debilidad y malas prácticas en el ámbito municipal, con objeto de prevenir y gestionar los eventuales riesgos de fraude y conflictos de intereses que puedan desarrollarse. Recientemente, el Código de Buenas Prácticas del Ayuntamiento de Madrid aprobado en marzo de 2023, lo ha recogido como una buena práctica que promueve valores éticos. El buzón contiene un formulario tipo para facilitar la comunicación, siendo posible cumplimentar el mismo con los datos del denunciante o, si así se desea, de manera anónima sin aportar más datos que los relativos al asunto denunciado.

IV. Garantía de confidencialidad

La confidencialidad obligada por la Ley 2/2023 debe ser cumplida en varios aspectos, respecto al informante por supuesto, pero también en cuanto al contenido de la información y las actuaciones realizadas, así como de las personas afectadas a las que se refieren los hechos, el asesoramiento, y las comunicaciones. Hemos de tomar como punto de partida el artículo 9 de la Directiva, relativo a los procedimientos de denuncia internos, donde se señala que los canales para recibir denuncias deben estar diseñados, establecidos y gestionados de una forma segura que garantice que la confidencialidad de la identidad del denunciante y de cualquier tercero mencionado en la denuncia esté protegida, impidiéndose el acceso a ella al personal no autorizado. Aspecto que queda plasmado en la Ley 2 /2023, cuyo artículo 33 dispone la preservación de la identidad del informante y de las personas afectadas, estableciendo que *los sistemas internos de información, los canales*

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es



externos y quienes reciban revelaciones públicas no obtendrán datos que permitan la identificación del informante y deberán contar con medidas técnicas y organizativas adecuadas para preservar la identidad y garantizar la confidencialidad de los datos correspondientes a las personas afectadas y a cualquier tercero que se mencione en la información suministrada, especialmente la identidad del informante en caso de que se hubiera identificado. La identidad del informante solo podrá ser comunicada a la Autoridad judicial, al Ministerio Fiscal o a la autoridad administrativa competente en el marco de una investigación penal, disciplinaria o sancionadora.

Confidencialidad cuya garantía se extiende, por imperativo del artículo 9.g) , también a aquellos casos en los que la comunicación sea remitida por canales de denuncia que no sean los establecidos o a miembros del personal no responsable de su tratamiento, al que se habrá formado en esta materia y advertido de la tipificación como infracción muy grave de su quebranto y, asimismo, el establecimiento de la obligación del receptor de la comunicación de remitirla inmediatamente al Responsable del Sistema.

La existencia de un registro propio y exclusivo de nuestra Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción, así como las garantías de confidencialidad expresamente establecidas en el Reglamento Orgánico que regula su funcionamiento, representan un avance en este asunto en el ámbito local y expresión de la importancia que tienen los municipios en la defensa de los comportamientos éticos, así como la especial relevancia que supone potenciar la colaboración de ciudadanía, funcionarios y empleados para conocer posibles hechos irregulares, no olvidando la necesaria protección de estos colaboradores para evitar que sufran cualquier clase de represalia.

V. El Sistema Interno de Información en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción

Regulado en el Título II de la Ley, contiene su régimen jurídico, y abarca tanto al canal interno, entendido como buzón o cauce para la recepción de información, como al Responsable del Sistema y el procedimiento.

Este Sistema interno debe reunir los siguientes requisitos contenidos en el texto legal:

- uso asequible
- garantías de confidencialidad y protección de datos
- ser independiente
- prácticas correctas de seguimiento e investigación
- protección del informante

El canal interno debe estar integrado en el Sistema interno de información. Este canal no tiene necesariamente que ser exclusivo para comunicaciones del ámbito de la Ley 2/2023, ya que puede estar habilitado por la entidad que los gestione para la recepción de cualesquiera otras comunicaciones o información fuera del citado ámbito, según el contenido del artículo 7.4, si bien estas últimas quedarán fuera del ámbito de protección dispensado en la Ley.

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

4

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 29/05/2023 13:07:15
CSV : 1Q719JG63DK1LAQG



Presentación de comunicaciones en el canal interno en el marco de la Ley 2/2023:

- por escrito (correo postal o medio electrónico habilitado al efecto)
- verbalmente (telefónicamente o mensajería de voz), deberán documentarse mediante grabación o a través de transcripción completa y exacta.
- reunión presencial

Los canales internos de información permitirán la presentación y posterior tramitación de comunicaciones anónimas.

El responsable del Sistema deberá desarrollar sus funciones de forma independiente y autónoma respecto al resto de órganos de la entidad, pudiendo designarse a aquella persona que ya existiera en la entidad, que realice funciones en materia de políticas de integridad, siempre que reúna los requisitos establecidos en la Ley. Según la previsión contenida en artículo 9.1.c) de la Directiva, la designación de una persona o departamento imparcial competente para seguir las denuncias podrá ser la misma que las recibe, y que mantendrá comunicación con el denunciante y, en su caso, podrá solicitarle información adicional, y darle respuesta.

Tan importante como el canal interno, y quien lo gestione, es cómo se gestione. A este respecto, hemos de referirnos al procedimiento de gestión de informaciones, que según lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley, deberá tener el siguiente contenido mínimo:

- identificación del canal/es interno/s asociado/s al procedimiento.
- Información, clara y accesible, sobre los canales externos de información ante las autoridades competentes, a los que se puede recurrir
- Envío al informante el acuse de recibo de la comunicación, en el plazo de 7 días, excepto que esto pudiera poner en riesgo la confidencialidad de la comunicación.
- Plazo para las actuaciones de investigación, no superior a tres meses. El computo del plazo será desde la comunicación de la recepción al denunciante o, si no se giró acuse de recibo, desde el vencimiento del plazo de siete días después de haber recibido la comunicación. Plazo que prevé una salvedad, y es la complejidad de ciertos casos, donde se admite ampliación hasta otros tres meses adicionales.
- Posibilidad de establecer comunicación con el informante, e incluso de solicitar información adicional
- La persona a la que se atribuyen las acciones y omisiones tiene derecho a ser informada y a ser oída en cualquier momento. Así como respeto a su presunción de inocencia y al honor
- Garantía de confidencialidad
- Respeto sobre protección de datos personales
- Remisión al Ministerio Fiscal, de manera inmediata, cuando los hechos pudieran ser constitutivos de delito.

Alineado con el contenido de la Directiva, y de lo establecido en la Ley, encontramos el procedimiento de investigación de denuncias previsto en el Reglamento Orgánico de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid. Procedimiento sobre el que la referida sentencia 252/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se pronunció: *la actuación inspectora que lleva a cabo la OMFC, como señala el Ayuntamiento, se desarrolla en un fase previa y anterior a la del inicio o incoación de un eventual procedimiento sancionador, donde no resulta preceptiva, en principio, la concesión de un trámite*

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

5

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 29/05/2023 13:07:15
CSV : 1Q719JG63DK1LAQG



de audiencia. Ni los informes que pueda emitir ni las memorias anuales que pueda elaborar la OMFC tienen naturaleza sancionadora. Se limitan, sin más, a poner en conocimiento de la autoridad, Administración u organismo público competente determinadas conclusiones obtenidas de la concreta actividad de inspección desarrollada, siendo la autoridad, Administración u órgano administrativo destinatario quien deberá, en su caso, adoptar las medidas que estime precisas, entre ellas, en su caso, la incoación del oportuno procedimiento administrativo sancionador. Nada impide, por otra parte, que el que se sienta agraviado con el informe en concreto emitido pueda acudir ante la autoridad, Administración u órgano competente para alegar cuando estime necesario en defensa de sus derechos e intereses legítimos. Es por ello, precisamente, que el artículo 35.3 ROFC impone la notificación del informe emitido "a las personas que hubiesen sido objeto de actuaciones de inspección", quienes podrán comparecer en las dependencias de la OMFC" para tomar vista del mismo". De esta forma, se garantiza que el afectado tenga pleno conocimiento del contenido del informe y, con ello, se está posibilitando que, si a su derecho conviene, pueda efectuar cuantas alegaciones crea oportuna ante la autoridad, Administración u órgano competente para la adopción de las correspondientes medidas.

Las diligencias de investigación, derivadas de las denuncias presentadas en el canal interno, estarían vinculadas a una política de integridad y prevención, y se llevarían a cabo en el marco del procedimiento de gestión de informaciones, por el Responsable del sistema, y no por el órgano que tuviera atribuidas las competencias decisorias en la adopción de las medidas y sanciones, es decir, a quien le correspondería el procedimiento posterior, una vez finalizada la investigación, si así procediera.

La ya existencia del canal de denuncias del Ayuntamiento de Madrid, gestionado por la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción (OMFC), así como las funciones atribuidas a ésta y a su Dirección, son factores que nos colocan en una posición ventajosa para la aplicación de los mecanismos contenidos en la Ley 2/2023.

La Disposición transitoria primera de dicha Ley, relativa a la adaptación de los Sistemas y canales internos de información existentes, prevé expresamente que las entidades que ya tuvieran sistemas internos de información, y sus correspondientes canales, a la entrada en vigor de la ley, puedan servir para dar cumplimiento a sus previsiones, siempre y cuando se ajusten a los requisitos establecidos en la misma.

Por otra parte, la Ley 2/2023 establece la obligación de que el canal interno cuente con un libro-registro de las informaciones recibidas y de las investigaciones internas a que hayan dado lugar, garantizando, en todo caso, los preceptivos requisitos de confidencialidad. Dicho registro no será público, y solo podrá accederse al mismo a petición razonada de la Autoridad judicial competente, mediante auto, y en el marco de un procedimiento judicial y bajo la tutela de aquella. Los datos solo se conservarán durante el período que sea necesario y proporcionado, y en ningún caso por un período superior a diez años.

Por otra parte, dispone el art. 41 de la Ley 2/2023 que corresponde a la Autoridad Independiente de Protección del Informante y, en su caso, a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, la prestación de las medidas de apoyo previstas en la Ley. Y el artículo 61 de la misma Ley 2/2023 dispone que el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a la Autoridad Independiente de Protección del Informante y a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las facultades disciplinarias que en el ámbito interno de

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

6

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 29/05/2023 13:07:15
CSV : 1Q719JG63DK1LAQG



cada organización pudieran tener los órganos competentes. En consecuencia, la Autoridad Responsable del Sistema interno de Información carece de competencia para prestar las medidas de apoyo y para ejercer la potestad sancionadora. Lo mismo sucede en la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción ya que el art. 35 de su Reglamento Orgánico dispone que, una vez terminadas las actuaciones de inspección, la Dirección de la Oficina emitirá un informe razonado con las conclusiones de las actuaciones realizadas y ese informe será remitido, en su caso, a la autoridad, Administración u organismo público competente para la adopción de las medidas que resulten oportunas. Carece, por consiguiente, de potestad sancionadora.

VI. La protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión

La obligación de proteger a los denunciantes, establecida en la Directiva 2019/1937, ha sido incorporada en el título VII de la Ley 2/2023, lo que constituye el eje de las medidas de protección para amparar a aquellas personas que mantienen una actitud cívica y de respeto democrático al alertar sobre infracciones graves que dañan el interés general. Se reacciona ante el temor de posibles represalias y, por ello, la primera medida sea la contundente declaración de prohibir y declarar nulas aquellas conductas que puedan calificarse de represalias y se adopten dentro de los dos años siguientes a ultimar las investigaciones. Quedan sin efecto cualesquiera cláusulas o disposiciones contractuales que impidan o pretendan limitar el derecho o la capacidad de informar, tales como cláusulas de confidencialidad o disposiciones que reflejan renunciaciones expresas; así como que se exima de responsabilidad ante la obtención de información relevante o que se invierta la carga de la prueba en aquellos procesos que se inicien para exigir la reparación de daños.

Por represalias, cuya prohibición queda contenida en el artículo 36 de la Ley, se entienden aquellas que supongan suspensión del contrato de trabajo, despido o extinción de la relación laboral o estatutaria, daños, incluidos los de carácter reputacional, o pérdidas económicas, coacciones, intimidaciones, acoso, referencias negativas respecto al desempeño laboral, inclusión en listas negras, denegación de un permiso o actividad formativa, discriminación o trato desfavorable.

Sin lugar a duda, la confidencialidad del informante y de los datos suministrados, así como la posibilidad de comunicación anónima constituyen el primer pilar para su protección.

Necesaria es la referencia al artículo 33 de la Ley 2/2023, sobre la preservación de la identidad del informante y de las personas afectadas:

- 1. Quien presente una comunicación o lleve a cabo una revelación pública tiene derecho a que su identidad no sea revelada a terceras personas.*
- 2. Los sistemas internos de información, los canales externos y quienes reciban revelaciones públicas no obtendrán datos que permitan la identificación del informante y deberán contar con medidas técnicas y organizativas adecuadas para preservar la identidad y garantizar la confidencialidad de los datos correspondientes a las personas afectadas y a cualquier tercero que se mencione en la información suministrada, especialmente la identidad del informante en caso de que se hubiera identificado.*

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

7

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 29/05/2023 13:07:15
CSV : 1Q719JG63DK1LAQG



3. La identidad del informante solo podrá ser comunicada a la Autoridad judicial, al Ministerio Fiscal o a la autoridad administrativa competente en el marco de una investigación penal, disciplinaria o sancionadora.

Las revelaciones hechas en virtud de este apartado estarán sujetas a salvaguardas establecidas en la normativa aplicable. En particular, se trasladará al informante antes de revelar su identidad, salvo que dicha información pudiera comprometer la investigación o el procedimiento judicial. Cuando la autoridad competente lo comuniqué al informante, le remitirá un escrito explicando los motivos de la revelación de los datos confidenciales en cuestión.

Las medidas de apoyo, contenidas en el artículo 37 de la Ley, entre las que cabe mencionar el asesoramiento, la asistencia jurídica e incluso apoyo financiero y psicológico, de forma excepcional, deberán en todo caso ser decididas por la Autoridad Independiente de Protección del Informante o, en su caso, por los órganos competentes de las comunidades autónomas. La capacidad de actuación de los responsables del ámbito local queda bastante limitada en este aspecto, pues si bien puede proponer medidas de protección, básicamente su adopción queda fuera de su capacidad de actuación, como señala el artículo 41 de la Ley: "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, y, en su caso, por los órganos competentes de las comunidades autónomas, respecto de las infracciones en el ámbito del sector público autonómico y local del territorio de la respectiva comunidad autónoma".

Se debe tener en cuenta que las medidas de protección también se han de extender a las personas afectadas (artículo 39 de la Ley), destacando la presunción de inocencia, el derecho de defensa y derecho de acceso al expediente, por supuesto con la debida protección al informante, preservándose su identidad y garantizándose la confidencialidad de los hechos y datos del procedimiento.

VII. Acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave.

Procede hacer especial mención al ámbito material de aplicación de la Ley 2/2023, y en concreto al artículo 2.a b), que incorpora en el ámbito de protección a las personas físicas que informen sobre "acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave." El apartado a) de dicho artículo 2.1 incluye en la citada protección a los informantes de "cualesquiera acciones u omisiones que puedan constituir infracciones del Derecho de la Unión Europea" siempre que se den los requisitos detallados en ese apartado. Sin embargo, cuando de infracciones del ordenamiento jurídico interno se trata la protección solo desplegará sus efectos ante infracciones penales o administrativas graves o muy graves, quedando, por tanto, fuera las que tengan la consideración de leves. La Directiva 2019/1937, transpuesta por la Ley, no hacía tal diferenciación, de manera que solo citaba, con carácter general, las "infracciones relativas al mercado interior" en su artículo 2.1.c). La voluntad del legislador en nuestro país ha sido, pues, acotar su ámbito de actuación. En el ámbito local en el que nos desenvolvemos las infracciones leves contrarias a la integridad y buen hacer representan un porcentaje cuantitativamente considerable. Si bien, en el caso del Ayuntamiento de Madrid, puede existir un cierto régimen de protección para las denuncias relativas a infracciones leves, e incluso para informantes que no están

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

8

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 29/05/2023 13:07:15
CSV : 1Q719JG63DK1LAQG



dentro del ámbito personal de la Ley, por preverlo así el Reglamento Orgánico de la Oficina contra el Fraude y al Corrupción con carácter general al admitir denuncias no encuadradas en la Ley 2/2023, pero en esos casos no podrá aplicarse el amplio margen de protección contenido en dicha Ley 2/2023.

Al margen de las presuntas conductas delictivas, es importante tener un criterio claro para diferenciar las infracciones muy graves y graves de las que no lo son o son consideradas como leves, ya que sólo las dos primeras entran en el ámbito material de la Ley 2/2013. Lo que es indudable es que no se pueden considerar infracciones, en cualquiera de sus grados, a los efectos de su posible sanción, si no están previamente tipificadas como tales. Así lo exige la Constitución española cuyo artículo 9.3 garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Y sobre la potestad sancionadora de la Administración dispone el artículo 25.1 de la Constitución Española, que "nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento". La Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público dispone en su art. 25, sobre el principio de legalidad, que la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Y su artículo 27 recoge el principio de tipicidad y en él se dispone, en su apartado primero, que sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves. Y en el apartado segundo se dispone que únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.

Hay que señalar la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, cuyo Título XI tiene como rúbrica la "Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias", y en su artículo 139 dispone que para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes. Y es de destacar, a los efectos que ahora interesan, que el artículo 140 de esta Ley 7/1985 regula la clasificación de las infracciones y dispone: 1. Las infracciones a las ordenanzas locales a que se refiere el artículo anterior se clasificarán en muy graves, graves y leves. Serán muy graves las infracciones que supongan: a) Una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conformes con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos, siempre que se trate de conductas no subsumibles en los tipos previstos en el capítulo IV de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana. b) El impedimento del uso de un

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

9

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 29/05/2023 13:07:15
CSV : 1Q719JG63DK1LAQG



servicio público por otra u otras personas con derecho a su utilización. c) El impedimento o la grave y relevante obstrucción al normal funcionamiento de un servicio público. d) Los actos de deterioro grave y relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio público. e) El impedimento del uso de un espacio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.

f) Los actos de deterioro grave y relevante de espacios públicos o de cualquiera de sus instalaciones y elementos, sean muebles o inmuebles, no derivados de alteraciones de la seguridad ciudadana.

2. Las demás infracciones se clasificarán en graves y leves, de acuerdo con los siguientes criterios: a) La intensidad de la perturbación ocasionada en la tranquilidad o en el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o actividades. b) La intensidad de la perturbación causada a la salubridad u ornato públicos. c) La intensidad de la perturbación ocasionada en el uso de un servicio o de un espacio público por parte de las personas con derecho a utilizarlos. d) La intensidad de la perturbación ocasionada en el normal funcionamiento de un servicio público. e) La intensidad de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o de un espacio público.

Por todo lo que se acaba de dejar expresado, habrá de acudirse a las distintas manifestaciones normativas de la acción pública cuya infracción pueda determinar la imposición de una sanción, y en el ámbito de la administración municipal encontramos numerosos supuestos y ejemplos como pueden ser en materia de disciplina urbanística, contratación en el sector público, conflictos de intereses, incompatibilidades, infracciones medio ambientales, tributarias, protección de datos, entre otras.

VIII.- Conclusiones

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, constituye un punto de inflexión y al mismo tiempo un reto en el cometido y protagonismo que deben afrontar los Ayuntamientos para mejorar la integridad y buenas prácticas en el sector público municipal.

No hay duda que la existencia de Oficinas Municipales contra el Fraude y la Corrupción en ciudades importantes, como es el caso del Ayuntamiento de Madrid, supone y supondría contar con instrumentos de especial eficacia en la lucha contra la lacra de la corrupción y facilitaría el mejor cumplimiento de dicha Ley 2/2023 así como de todas las normas que fomenten la ética e integridad en la Administración y especialmente la Resolución 58/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 31 de octubre de 2003, por la que se aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

10

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://servint.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 29/05/2023 13:07:15
CSV : 1Q719JG63DK1LAQG

