

Publicidad y buzones de denuncia creados al calor de la Ley 2/2023 y la gestión de los fondos Next Generation

José Luis Ros-Medina

Red Académica de Gobierno Abierto Internacional (RAGA Internacional)

secretariaraga@cedes.org.ar

Resumen:

Este trabajo aborda la transparencia en la implantación de sistemas de denuncia o información puestos en marcha en los niveles nacional y autonómico de gobierno en España, al calor la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informe sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. La transparencia de estos canales es crucial para su confiabilidad, especialmente en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que maneja grandes volúmenes de fondos y aumenta el riesgo de fraude y corrupción. Se desarrolló un índice de transparencia para evaluar estos sistemas basado en la información proporcionada, visibilidad web, accesibilidad, claridad de la información y datos sobre canales externos y fondos Next Generation. Los resultados revelan una baja transparencia general, con muchos sistemas sin información disponible y un nivel de transparencia superior en el ámbito nacional comparado con el autonómico.

Palabras clave: transparencia, denuncia, corrupción, fraude, directiva.

Nota bibliográfica del autor:

Doctor Internacional Cum Laude en Sociedad, Desarrollo y Relaciones Laborales. Secretario Ejecutivo de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA Internacional), coordinador de RAGA España y Director del I Congreso Internacional de Estado Abierto y Gobernanza organizado por RAGA Internacional, la Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA).

1. Introducción

La llegada de los fondos Next Generation a nuestro país ha venido acompañada de medidas para garantizar la integridad en su utilización que se enmarcan en los esfuerzos que desde instancias comunitarias han buscado generalizar los sistemas de integridad. Uno de ellos responde a la lógica del *whistleblower*, término anglosajón con el que se hace alusión a quien toca el silbato y produce que todo se detenga. Se trata de una especie de metáfora respecto al papel que juega una persona “informante” o “alertadora” que avisa de algo que se está haciendo incorrectamente y con ello evita que se siga produciendo dicho perjuicio (Pérez Triviño, 2018; Pérez Monguió, 2019 y 2020).

A esta lógica responde 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, que establecía obligaciones a los Estados miembros de la UE para que existan canales de denuncia y un régimen de protección de quienes informen sobre irregularidades (Sierra Rodríguez, 2020). La Ley española 2/2023 dictada en transposición de esta Directiva impone la obligación a las entidades públicas

y privadas de disponer de estos canales formalizados a través de los que comunicar infracciones, junto a un completo sistema de medidas de protección ante posibles represalias (Sierra Rodríguez, 2023). La finalidad es favorecer que se garantice a la persona informante que no sufrirá consecuencias negativas y así propiciar que fluya esta información (Villoria Mendieta, 2021).

No obstante, en el periodo intermedio entre la Directiva y la Ley española, se puso en marcha un mecanismo de financiación comunitaria para facilitar la recuperación tras la crisis del COVID que vendría a reforzar este tipo de dispositivos. Así, mediante el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y la correspondiente regulación española contenida en la Orden HFP/1030/2021 por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, establecían que para la gestión de estos fondos se debería disponer de medidas “para prevenir, detectar y corregir el fraude y la corrupción”, y entre ellas, la obligación de quienes tomen parte en la ejecución de estos fondos de disponer de un canal de denuncias.

Bajo este marco, esta comunicación busca exponer los resultados de un análisis de la disposición de estos buzones de denuncia tomando como indicadores el cumplimiento de las prescripciones sobre su disposición a tenor de lo dispuesto en la Ley sobre protección de informantes (Sierra Rodríguez, 2023). En concreto se analizará el grado de presencia de estos buzones por una muestra de entidades obligadas a su disposición y del cumplimiento de las características que se requieren (visibilidad, posibilidad de anonimato, claridad de la información, información complementaria sobre derechos y canales alternativos, accesibilidad, entre otras), correspondiente a los ministerios y las Comunidades Autónomas.

2. La regulación de la Autoridad Independiente de Protección del Informante

En España la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informe sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, dio transposición a la Directiva aprobada más de tres años antes en la materia, 2019/1937, de 23 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo. La parte más relevante de esta normativa es la fijación de un doble canal de denuncia y protección para alertadores interno y externo a las organizaciones. El primero para las personas físicas o jurídicas del sector privado que tengan contratados a 50 o más trabajadores y para todo el sector público, mientras que el segundo se materializa mediante la creación de la Autoridad Independiente de Protección del Informante (AAI). La normativa hace por tanto uso de la vía de la creación *ex novo* de un organismo para encarnar dicha función de protección de las personas alertadoras, ante otras que podrían haberse desarrollado como la de la creación de distintas autoridades en función de los ámbitos (Jiménez Franco, 2022) o la atribución a entidades preexistentes como el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) o la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), con distintas posibles combinaciones como la fusión de competencias entre ellas (Sierra Rodríguez, 2020).

Lo primero que es importante resaltar respecto de esta nueva autoridad, es, como ya ha señalado algunos autores antes, su denominación, ya que deja clara que su principal función es la de proteger al denunciante, no la que tiene por su propia idiosincrasia la

denuncia, activar los mecanismos para detectar, sancionar y corregir (Sierra Rodríguez, 2022; Villoria Mendieta 2021). No obstante la función de detectar y actuar sobre las irregularidades y corruptelas, debe ser uno de los fines principales de la norma y no debe relegarse a un segundo plano. Esta situación de preminencia de la protección, sin embargo, es coherente con la cultura sobre la denuncia de nuestro país o más bien con la falta de cultura, como ya hemos señalado: la figura de la persona denunciante proviene del derecho anglosajón donde se lleva aplicando desde hace siglos y se ampara en la concepción cultural de la protección de lo público como bien común y cívico, a diferencia de contextos culturales como el español o el italiano, donde ha sido más entendido como la persona “chivata” o traidora y una concepción peyorativa (Pérez Monguió, 2019). Por tanto, la figura dista de tener un encaje sencillo y puede ser relevante poner en el foco la protección sobre corrección o actuación sobre las irregularidades.

No obstante, la configuración de esta autoridad también ha recibido críticas, debido a su dependencia institucional del ejecutivo y no del legislativo, la falta de requisitos en la elección de su presidencia, la designación por Real Decreto a propuesta del Ministerio de Justicia y con ratificación por mayoría absoluta en comisión parlamentaria y la falta de concreción en su papel de coordinación institucional y su comunicación con otras entidades del sistema no penal y penal, como la Fiscalía (Sierra Rodríguez, 2022). Tomando como reflexión el trabajo previo sobre la independencia de los órganos de control de la transparencia (Ros-Medina, 2022) que desarrolla el Independencia y Capacidad de Acción de los Órganos de Control de la Transparencia (INDICADO), se proponen su adaptación para el análisis de esta Autoridad:

Tabla 1. Aplicación del Índice de Independencia y Capacidad de los Órganos de Control (INDICADO) a la Autoridad Independiente de Protección del Informante (AAI)	
Personalidad jurídica propia	1
Independencia institucional del ejecutivo	0
Mayoría Presidencia	0
Composición técnica o representativa del plenario	1
Elección o designación plenario	0
Presencia política	1
Presencia del ejecutivo	1
Profesionalización	1
Reelección presidente	1
Potestad sancionadora o multas coercitivas	1
Total	7

Fuente: Elaboración propia.

Si analizamos la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informe sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, de sus artículos 52 a 68, donde se regula la creación y concreción de la AAI, podemos dar respuesta a los indicadores que se establecen en la Tabla 1. En su art. 42.1 fija su

“personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada”. Respecto del segundo indicador, la independencia institucional, el autor la fija más allá de la orgánica y funcional, que reconoce también el art. 42.1, sino a la vinculación que en este caso recoge el 42.2 y la sitúa respecto del Ministerio de Justicia, por lo que este indicador se daría por incumplido. Respecto de la mayoría de elección de su Presidencia, como ya se ha dicho, es muy decepcionante para una autoridad de este calibre, y se fija en absoluta y ni siquiera en por el pleno del Congreso, sino por la “Comisión correspondiente” como fija el art. 53.2. Por otro lado, al igual que sucede en la mayoría de órganos de control de la transparencia, la AAI también regula una Comisión Consultiva (art. 54), que en los primeros casos se han creado con carácter técnico o representativo, y aunque en este caso la comisión es representativa, la debemos considerar con valoración positiva, ya que la representación es en todos los casos de instituciones técnicas, aunque echamos en falta, como señalaba Sierra Rodríguez (2020), la representación de la Fiscalía, como una de las entidades más relacionadas con el ámbito de la AAI. Sin embargo, las personas que forman parte de esta Comisión son designadas en todos los casos, aunque no hay presencia ni de representantes del Ejecutivo, ni de grupos parlamentarios o similares, algo que sí sucede en órganos de control de la transparencia y que supone un cortocircuito institucional (Ros-Medina, 2020).

Además merece la pena señalar que, si bien el art. 53.1 reconoce rango de subsecretaría de Estado a la presidencia, está por ver si esta se profesionaliza claramente mediante sueldo y dedicación plenas, pero entendemos que será así. Asimismo, se reconoce el carácter del mandato no renovable por 5 años, lo que es un incentivo para que dicho cargo no desarrolle una agenda política para su reelección y sea más independiente (Ros-Medina, 2020). Por último, es un paso adelante el reconocimiento claro de la potestad sancionadora en los artículos 62 a 68, tanto para el ámbito público estatal como para el privado, siempre que la normativa autonómica no haya desarrollado competencias en este último.

Por tanto, en definitiva, se ha regulado una autoridad con un nivel de independencia bastante alto, que tiene como grandes talones de Aquiles la vinculación al Ministerio de Justicia en lugar del Congreso, así como la no elección de su presidencia por una mayoría reforzada. Como ya hemos dicho, estos criterios de independencia y capacidad de acción que ya se han demostrado como relevantes en los resultados que producen otras organizaciones relacionadas con las de protección de los denunciantes: los órganos de control de la transparencia. Los órganos de transparencia más independientes son más afines en sus resoluciones a las personas que reclaman y más restrictivos, por tanto, como la Administración, que aquellos órganos menos independientes (Ros-Medina, 2020).

Más allá de estos requisitos, que consideramos oportuno aplicar a la AAI, encontramos que hay que sumar dos más. El primero el carácter del mandato de su presidencia contra electoral, es decir, más allá del marco entre unas elecciones y otras en caso de agotarse las legislaturas, ya que como hemos señalado es de 5 años, lo que sería otro logro en la buena dirección de la normativa. Al mismo tiempo, la fijación de requisitos para el puesto, que, aunque se ha criticado por su carácter difuso (Sierra Rodríguez, 2020), usando la fórmula ya recurrente en otras instituciones de “personas de reconocido prestigio y competencia en el ámbito” (art. 53.2), no hemos cierto que dicha prescripción se ha demostrado útil. Sin ir más lejos en la reciente Sentencia del Tribunal Supremo

5059/2023, se anuló el nombramiento de la ex Presidenta del Consejo de Estado, Magdalena Valerio, por no considerar cumplido el requisito de ser jurista de reconocido prestigio, y que según el tribunal de sus méritos profesionales no se deducía “la pública estima en la comunidad jurídica que implica el reconocido prestigio”. Por tanto, se comprueba que esta disposición puede ser efectiva para limitar la discrecionalidad en los nombramientos, algo que precisamente la Fundación Hay Derecho, demandante en la citada sentencia, ha puesto de manifiesto también mediante sus investigaciones en sus estudios sobre meritocracia en el sector público (Hay Derecho, 2024).

Más allá de la regulación legal, lo cierto es que a fecha de la escritura de este artículo, no se ha dado cumplimiento a la Ley en materia de creación y puesta en marcha de la AAI, como fijaba la Disposición final undécima de la Ley 2/2023, que estipula que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la misma se aprobaría mediante real decreto “a propuesta conjunta de los Ministerios de Justicia y de Hacienda y Función Pública, el Estatuto de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., en el que se establecerán las disposiciones oportunas sobre organización, estructura, funcionamiento, así como todos los aspectos que sean necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas mediante esta ley”. Cuando dicha disposición final se ejecute, podremos desarrollar un análisis más pormenorizado de las características no sólo de su regulación sino de su desarrollo e implementación a nivel de política pública, como señaló Cardona sobre la calidad de las organizaciones de control en las categorías de análisis de independencia, especialización, experiencia y dotación de recursos humanos y materiales (2015). Todo ello, como ya hemos comprobado con los órganos de transparencia, especialmente relevante para que realmente se ejecuten sus funciones.

3. Medidas de transparencia en la protección.

Que la transparencia y la protección de los denunciantes son ámbitos íntimamente relacionados, ya se ha puesto de manifiesto en las páginas precedentes, primero, por la sugerencia de algunos autores de unir su control en una única institución, segundo, por los paralelismos en cuanto a la regulación de dichas instituciones en caso de estar separadas y, tercero, ya que teóricamente la transparencia es el sustento de la denuncia y la ética, debido a su enfoque hacia la integridad que necesariamente debe mantener para ser útil (Villoria, 2018), ya que la transparencia es esencialmente un medio y no un fin en sí mismo, para lograr sociedades más responsables, predecibles y participativas (Bauhr y Grimes 2017).

Por ello, analizar la transparencia en la regulación e implementación de las medidas de protección de los informantes, es relevante ya que dicha transparencia impacta en el éxito de los mismos como figuras confiables de protección, todo ello debido a que confianza institucional, interpersonal e integridad pública, son dimensiones fuertemente relacionadas y con una importante retroalimentación (Rothstein y Uslaner, 2005; Rothstein et al. 2009). Sin embargo, no podemos juzgar, como ya se ha dicho, la transparencia en la aplicación del canal externo de denuncias, aquel que debería regular y garantizar la AAI, ya que al no ponerse en marcha dicha institución, simplemente no existe para el nivel nacional. Sin embargo, sí está en vigor el canal de denuncias interno de las entidades públicas, que ya debería existir para todas ellas y garantizar ciertos estándares.

Por ello, este artículo tiene como fin principal evaluar el desarrollo y la puesta en marcha de los sistemas de denuncia o alerta que las entidades públicas de distinto nivel territorial deben haber implementado ya. En concreto se analizará el grado de presencia de estos sistemas por una muestra de entidades obligadas a su disposición y del cumplimiento de las características que se requieren (visibilidad, posibilidad de anonimato, claridad de la información, información complementaria sobre derechos y canales alternativos, accesibilidad, entre otras).

4. Metodología de la evaluación.

Recopilaremos una serie de indicadores que consideramos necesarios, en base a las disposiciones legales de Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informe sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, dio transposición a la Directiva aprobada más de tres años antes en la materia, de otras regulaciones como la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Analizaremos las páginas webs de las entidades sometidas a evaluación y si se ofrece información sobre el buzón o canal de denuncias interno, lo someteremos a evaluación con los indicadores que siguen, no obstante, si no se ofrece ninguna información al respecto, consideraremos que no existe dicho canal y la valoración global será de 0. También analizaremos los casos en los que no esté visible públicamente el canal, pero se haya emitido regulación específica al respecto que permita evaluar sus características. Los indicadores sometidos a análisis son:

1. Publicidad del buzón: se encuentra información sobre el sistema interno online disponible para todas las personas.
2. Usabilidad web del buzón: el sistema interno de información es accesible online para todas las personas.
3. Sección web propia: en la página de inicio hay un acceso a la sección sobre el sistema interno de información (art. 25 par. 1 - Ley 2/2023). Este indicador sólo lo hemos valorado positivamente en los casos en los que dicha sección es observable directamente en la página principal de la entidad.
4. Accesibilidad: la información es fácilmente accesible (art. 25 par. 1). Para medir este criterio consideraremos, siguiendo al CTBG, en la aplicación de su Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia en la Actividad Pública (MESTA), que menos de 3 clics hasta llegar a la información supone superar positivamente este indicador, mientras que más de dichos clics, supondría no hacerlo.
5. Información sobre condiciones de uso (art. 25 par. 1 - Ley 2/2023): se ofrece información suficiente para comprender las condiciones para acogerse a la protección, así como las vías de recurso y protección.
6. Información sobre régimen de confidencialidad y anonimato: se ofrece información sobre el tratamiento de los datos de carácter personal (art. 25.d. Ley 2/2023) y se informa oportunamente de la posibilidad de la denuncia anónima.
7. Información sobre responsables del canal interno: se ofrece información sobre quiénes son las personas u órgano encargados de gestionar los

canales, y en este último caso, quiénes los componen concretamente. No valoraremos positivamente cuando la identificación sea difusa y no permita identificar a los responsables.

8. Fondos NGUE: se indica en este canal puede información relativa a los mismos, como que puede recibir denuncias sobre la gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia o existe e indica un buzón específico para ello y se ofrece un enlace al canal de denuncias del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA).
9. Información sobre canales externos: remisión al canal externo en caso de existir e información sobre el mismo, aunque no esté desarrollado como es el caso de AAI.
10. Claridad de la información (art. 25 par. 1): este es un indicador cualitativo que valoraremos con 1 si se considera que mayoritariamente podemos afirmar que la información es clara y con 0 si se considera que mayoritariamente no se puede considerar que lo sea. Para ello, se considerarán positivamente material explicativo complementario como infografías, guías o videos.

Estos 10 indicadores se valorarán cada uno con un punto si se consideran cumplidos y con 0 puntos si se consideran incumplidos. También consideraremos notas de cumplimiento parcial con 0,5 en los casos intermedios. Además, recopilaremos la siguiente información fuera de los indicadores:

1. Nombre del canal: ya que las denominaciones son muy diversas desde canal de denuncias, buzón ético, sistema interno, buzón de alertas.
2. Tecnología utilizada en el canal: por ejemplo, GlobaLeaks.

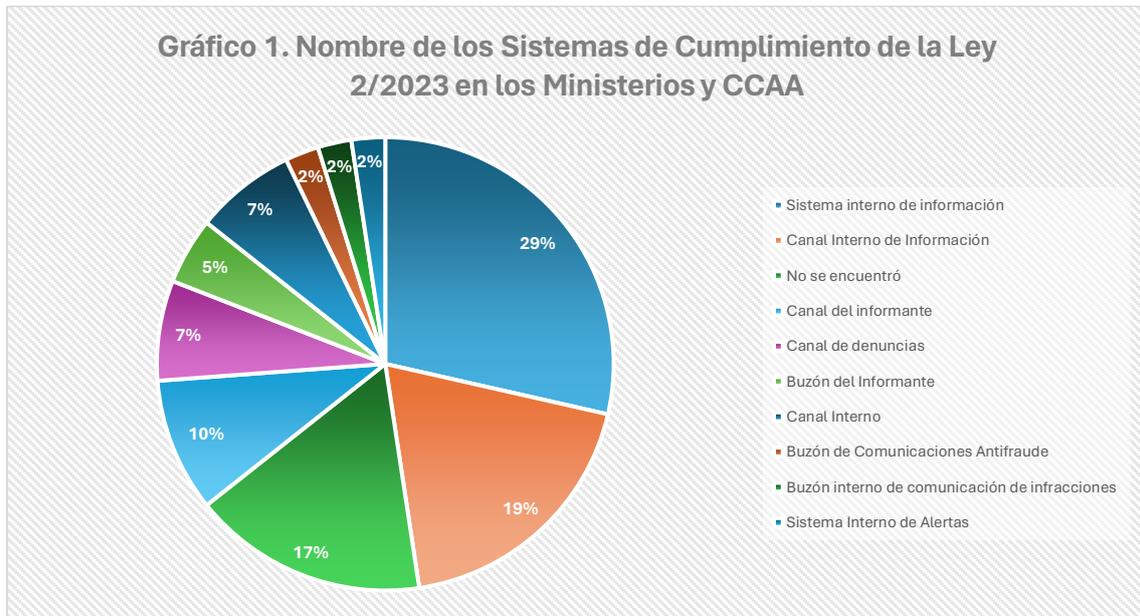
Por último, cabe destacar cuáles serán y por qué las entidades que someteremos a análisis. En primer lugar, hay que señalar que nos vamos a centrar sólo en los canales de internos de los sujetos públicos, ya que los privados tienen una regulación distinta que complicaría su análisis. Por ello, el conjunto de entidades analizadas será de 42 distribuidas en los niveles de administración nacional y autonómico, tal como sigue:

- Los 22 ministerios del gobierno nacional y la Presidencia del Gobierno.
- Las 17 CCAA y las 2 ciudades autónomas analizadas en su conjunto.

5. Resultados de la investigación

Para empezar cabe destacar que de 7 de las instituciones analizadas no se encontró ninguna información sobre sus sistemas para dar cumplimiento a la Ley 2/2023, siendo 4 en el nivel nacional (Presidencia del Gobierno, Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública) y 3 en el nivel autonómico (Castilla-La Mancha, Extremadura y La Rioja). A estos casos hay que añadir el de Canarias, que ha sido valorado con un 0 de nota en la transparencia de su sistema, ya que aunque hemos encontrado una resolución de su Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios, donde se desarrollan “con carácter transitorio las reglas de organización y funcionamiento del canal interno”, lo cierto es que en dichas reglas no se contiene ninguna de las informaciones que sostienen nuestros indicadores ni del citado canal se encuentra

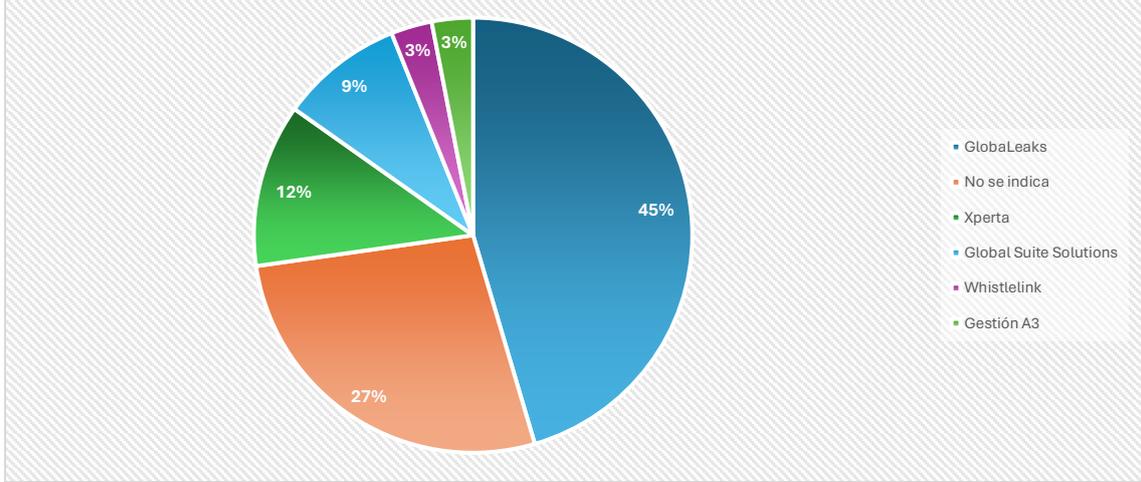
información alguna online. Además, tampoco hemos podido analizar el sistema del Ministerio de Hacienda, aunque en su lugar, hemos sometido a análisis el de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), ni el del Ministerio de Juventud e Infancia, pero también lo hemos sustituido por el del Instituto de Juventud, al ser estos dos entes dependientes de gran relevancia de ambos ministerios. Sin embargo, en puridad podemos identificar como 9 las entidades de las que no ha sido posible encontrar ninguna información online de sus canales de información interna.



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las webs instituciones.

Sobre los nombres que han adquirido estos sistemas, vemos en el Gráfico 1 cómo ha ganado por amplio margen el título de “Sistema interno de información” algo que es lógico ya que es el que emplea la propia normativa, seguido de “canal interno de información”. No en vano, la Ley 2/2023 usa ambos términos, aunque prioritariamente el primero. Sin vemos cuántas veces aparece en dicho texto la palabra “sistema” es de 110 veces, mientras que “canal” aparece 90 veces. En cambio, “buzón” sólo lo hace en una ocasión y cómo vemos este término está claramente infrarrepresentado respecto de los otros dos, de hecho sólo 4 de los sistemas analizados lo emplean. También es probable que se haya intentado huir de la relación que el mismo ha tenido en la Administración con el enfoque externo de los buzones de quejas ciudadanas. En cambio, entre “sistemas” y “canales” sumamos 31 de los casos analizados, lo que significa un 74%.

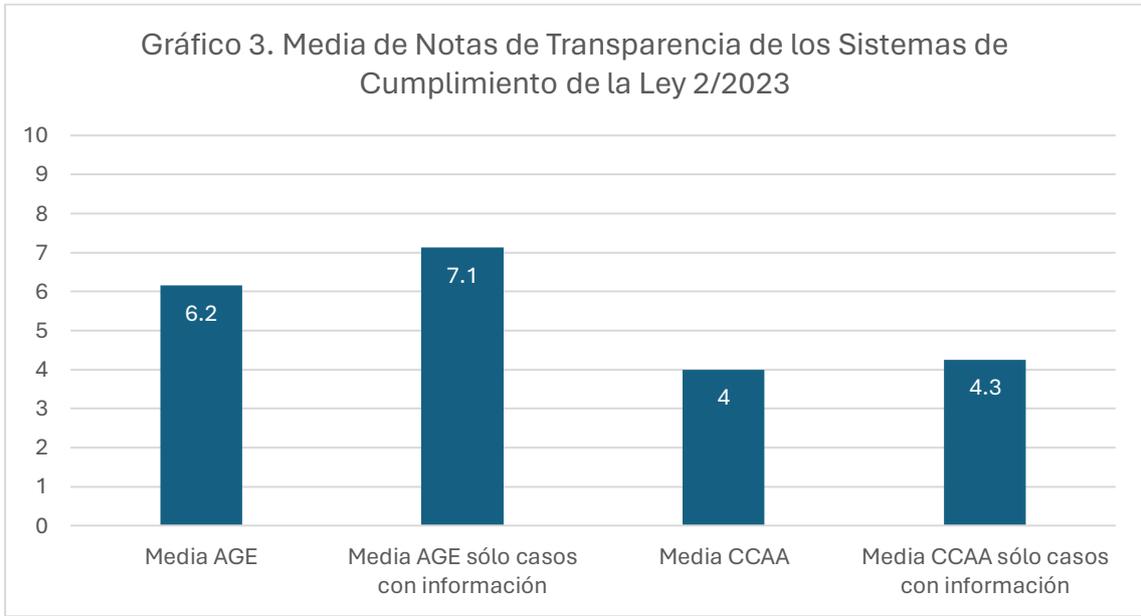
Gráfico 2. Nombre de la Empresa Responsable del Software de Protección del Anonimato de las Denuncias



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las webs instituciones.

Sobre las empresas a las que la Administración Pública tanto nacional como autonómica está contratando la gestión de los sistemas de desarrollo de la Ley 2/2023, hay que destacar dos conclusiones, en primer lugar que la empresa que ha conseguido más concesiones es GlobaLeaks, superando en número a todas las demás que han aparecido en los casos analizados, 15 frente a 9, y en segundo lugar, pero no menos relevante, que hay otro número muy importante de casos que no indican si el desarrollo es propio o contratado y, si es este segundo caso, cuál es la empresa con la que han adquirido dicho servicio. Esto último es algo relevante, ya que saber quién gestiona o provee este servicio puede ser una información necesaria para la confianza en el mismo.

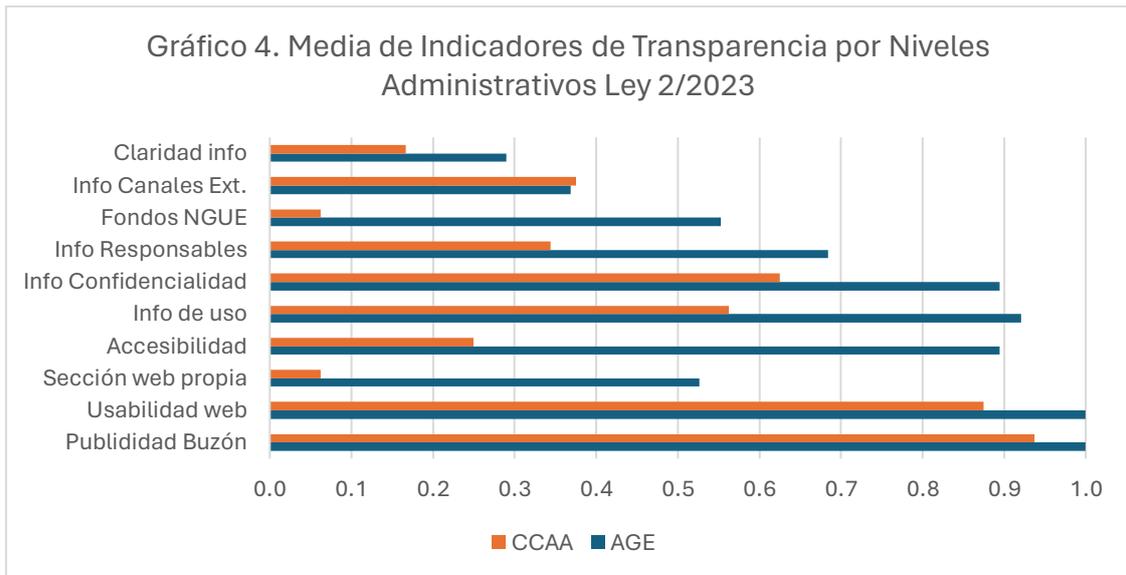
Gráfico 3. Media de Notas de Transparencia de los Sistemas de Cumplimiento de la Ley 2/2023



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las webs instituciones.

En cuanto a la media general por niveles administrativos, vemos en el Gráfico 3 cómo se sitúa en un 6,2 sobre 10 en la AGE y en un 4 en las CCAA. Además, si eliminamos las

notas de las entidades de las que no hemos encontrado información, lo que no podemos saber si es imputable a la no existencia de dichos sistemas o a su no publicación online, vemos una mejora sensible en el caso de la AGE, mientras que la media de las CCAA registra casi cambios. En cualquier caso, comprobamos cómo la implementación de los canales o sistemas de información interna en la AGE ha sido sensiblemente mejor en cuanto a su transparencia que en las CCAA. Esto probablemente se deba a un mayor conocimiento e implicación del gobierno nacional, que también es el que desarrolló la Directiva mediante proyecto de Ley, que las CCAA. Las cuáles, además, no registran diferencias entre partidos en la escala autonómica.



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las webs instituciones.

Si descendemos ahora hasta los propios indicadores que hemos elaborado para analizar la transparencia de los sistemas creados para dar cumplimiento a la Ley 2/2023, podemos comprobar cómo el cumplimiento de los mismos es desigual. En primer lugar, destacan como los dos indicadores más cumplidos la publicidad del buzón y su usabilidad web, cumpliendo estas características el 100% de los analizados en el nivel nacional y el 90% de los del nivel autonómico. Pero hay que recordar aquí que nuestra investigación sólo ha analizado los casos publicados y, por tanto, estos necesariamente implican publicidad y, en gran medida, usabilidad web. Sin embargo, es muy probable que alguno de los casos de los que no hemos encontrado información online, estén desarrollados en las intranets de los ministerios o CCAA y sean usables desde ahí para sus empleados públicos. Todo ello, además, tiene mayor sentido si recordamos que la Ley 2/2023 no recoge la obligación de publicar estos sistemas online, sino sólo de que existan “en cualquiera de sus fórmulas de gestión” (art. 5.2)

En un segundo nivel de mayor cumplimiento tendríamos los indicadores sobre información de uso de estos sistemas y la información sobre los datos de carácter personal y el anonimato, que se cumplen en torno al 90% de los casos en el nivel nacional y en el 60% de los de nivel autonómico. Este mayor nivel de cumplimiento es debido probablemente a que la Ley afirma expresamente que estos canales deben contener dichas informaciones, cuando dice en el art. 25 que “proporcionarán la información adecuada de forma clara y fácilmente accesible, sobre el uso del canal interno de información” y “el

régimen de confidencialidad aplicable a las comunicaciones y, en particular, la información sobre el tratamiento de los datos personales” Además, estos cuatro primeros indicadores serían los que cuentan con un cumplimiento generalizado.

Después tenemos dos conjuntos más, en primer lugar uno con una marcada diferencia entre niveles, que es el relativo a la accesibilidad a la información, tanto en el indicador sobre sección web propia en la página principal hacia el canal o sistema, como el de accesibilidad en clics hasta la información. Aquí tenemos una diferencia muy marcada entre los niveles, ya que el nacional cumple en torno a un 50% el de sección web y en un 90% el de accesibilidad, mientras que el autonómico se queda sólo en el entorno del 10% y el 30% respectivamente. Esto se puede deber a que las webs de los ministerios y las de las CCAA son muy diferentes en cuanto a sus contenidos. Mientras las primeras tienen un contenido temático específico, como puede ser la sanidad, las segundas son webs generalistas sobre el conjunto de servicios y el territorio que gestionan, lo que objetivamente convierte en más complejo de construir la web principal de la entidad debido a la mayor competencia temática. El resultado evidente es que en las webs de los ministerios se suelen tener una relativa facilidad para llegar hasta estos sistemas, mientras que en las webs de las CCAA no es así. De hecho, es mucho más sencillo encontrar estos sistemas desde los buscadores webs que desde dentro de las mismas webs, lo que da cuenta que en realidad es una información a la que es complejo acceder y no muy relevante dentro del entramado de informaciones de las webs autonómicas.

En segundo lugar, tenemos un conjunto de indicadores con una media global de cumplimiento baja y sobre los que las diferencias o bien no son tan relevantes o bien no tienen una explicación tan intuitiva como la que acabamos de apuntar: el indicador relativo a la información sobre los fondos Next Generation se cumple en torno al 60% de las veces en el nivel nacional y sólo en torno al 10% en el autonómico, algo sobre lo que no podemos apuntar una explicación sustantiva, mientras que los indicadores sobre la información de los canales externos y sobre la claridad de la información tienen un cumplimiento muy similar del nivel nacional y autonómico, en torno al 40% en ambos casos para el primero y en torno al 30% frente al 20% en el segundo. El indicador de información sobre canales externos es, de hecho, el único donde, aunque por un margen mínimo, se da mayor nivel de cumplimiento en la escala autonómica que en la nacional. Esto probablemente tenga que ver con que el gobierno nacional, concretamente el Ministerio de Justicia, no ha desarrollado aún la AAI, lo que ha hecho que los ministerios tengan unas referencias casi inexistentes hacia dichos canales, algo que no debería pasar, ya que se pueden indicar canales externos europeos, como, por ejemplo, hace el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, indicando tanto el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA) de ámbito nacional como la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Para el caso autonómico de los canales externos, hay que recordar que algunas CCAA, ya ha desarrollado canales externos específicos en cumplimiento de la Directiva (UE) 2019/1937 y la Ley 2/2023, como la Comunidad Valenciana, con el [Buzón de Denuncias de la Agencia Valenciana Antifraude](#).

Para finalizar el análisis sobre las diferencias territoriales, hay que decir que también en cuanto a la claridad de la información los ministerios suelen tener un mejor desempeño que las CCAA, aunque la diferencia no es tan pronunciada como en otros casos, con un

cumplimiento en torno al 30% frente a otro de en torno al 20%. En general, hay muy reducidos esfuerzos por hacer comprensible y atractiva la información puesta a disposición en estos sistemas. No hemos encontrado ningún video explicativo o infografía de los sistemas ni de la importancia de los alertadores o la lucha contra el fraude y la corrupción, algo que consideramos muy relevante, ya que el componente psicológico y simbólico en estos casos puede marcar la diferencia. Como se comentó al comienzo de este artículo, en nuestro país no tenemos la cultura social ni administrativa de la denuncia o información cívica como valor positivo, sino la denuncia relacionada con la persona delatora o chivata. Además, es muy raro encontrar algo tan sencillo como guías de uso o preguntas y respuestas.

6. Casos destacados

Podemos resaltar casos donde el cumplimiento de los indicadores de transparencia se ha cumplido de forma destacada. A continuación, enumeramos tres casos para cada nivel donde hay un desempeño relevante en la transparencia de sus sistemas:

- **Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030**

Este ministerio ha obtenido una nota de 10 en la evaluación que hemos llevado a cabo. Destaca por tener un enlace directo al “Canal Interno de Información” desde su página principal, algo que sucede en muy pocos casos. Además, ofrece información completa sobre el sistema en todos los indicadores, una sección de preguntas y respuestas sobre los ámbitos relevantes del mismo y, por último, enlaces a los canales externos de información, como son la OLAF y el SNCA. Además, cabe destacar que ofrece también una sección de “Principios Generales del Sistema Interno de Información y Defensa del Informante”.

- **Ministerio de Sanidad**

El Ministerio de Sanidad obtiene la mejor valoración en este estudio, destacando por su meticulosidad al ofrecer 13 apartados de información sobre su herramienta de denuncia anónima. En su web principal, incluye una guía de uso redactada en un lenguaje claro y accesible, con instrucciones detalladas, como la opción de adjuntar archivos según las respuestas del usuario. Esta práctica debería ser replicada por otras administraciones conforme a la Ley 2/2023, utilizando guías de uso, videos explicativos o infografías.

- **Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes**

Este ministerio se sitúa en tercer lugar con una nota de 9,5 sobre 10, cumpliendo todos los indicadores al completo salvo el de claridad de la información. Ofrece documentos detallados y completos enlazados, como el “Sistema Interno de Información”, el “Procedimiento de gestión de informaciones”, y la “Política sobre el Sistema Interno de Información y Defensa del Informante”. Aunque su sección es sencilla y los documentos son completos, no están redactados como guías de uso ni ofrecen material complementario, por lo que la valoración, aunque sobresaliente, no es total.

- **Gobierno de Cataluña**

El Sistema Intern d'Alertes de Cataluña es el único caso autonómico que alcanza una nota notable. Ofrece información de uso y confidencialidad, información parcial sobre los

fondos NGUE, y detalles sobre el canal externo desarrollado por la Oficina Antifrau de Catalunya. Además, incluye una guía de funcionamiento de 13 páginas con capturas de pantalla que explican el uso del canal anónimo, similar al caso del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

- **Gobierno de la Comunidad de Madrid**

La Comunidad de Madrid se destaca, empatada en segundo lugar con la Región de Murcia. Aunque no tiene una sección web propia, la información es accesible en tres clics y ofrece detalles sobre uso, confidencialidad, canales externos y fondos NGUE. No proporciona información sobre los responsables del sistema. Obtiene una nota de 7 sobre 10 y destaca su sección de preguntas y respuestas.

- **Gobierno de la Región de Murcia**

El Buzón del Informante del Gobierno de la Región de Murcia se sitúa en tercer lugar a nivel autonómico. Aunque tiene déficits en información completa y una guía de uso breve de solo 6 páginas, destaca por tener una sección propia y enlaces a los buzones de información de otras entidades autonómicas. Estas prácticas innovadoras y accesibles lo sitúan a la cabeza en el desarrollo de canales internos de información.

7. Conclusiones

Los fondos Next Generation y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia han supuesto un contexto muy relevante a favor de la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión de fondos públicos por parte de la UE, no en vano actualmente se han asignado a España 69.528M de euros, que han dado como resultado hasta la fecha 35.191M en convocatorias resueltas, según la propia [web del Plan](#), suponiendo una tasa de resolución del 56,4%. Al mismo tiempo, la transposición 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 mediante la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informe sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, ha significado uno de las principales innovaciones en nuestro ordenamiento a favor de medidas de control, prevención e integridad. No obstante, no es menos cierto que la Disposición final undécima de la citada Ley, relativa al Estatuto de la Autoridad Independiente de Protección del Informante (AAI), fijaba la obligación del desarrollo de dicha autoridad en un plazo inferior al año de la entrada en vigor de la misma y que dicho plazo ya se ha cumplido y a fecha de escribir estas páginas no ha habido ni una propuesta en ese sentido.

Mientras tanto, las Administraciones Públicas han desarrollado sus sistemas o canales internos de información y en ausencia del canal externo que debería haber desarrollado la AAI, estos son los únicos resortes que se han implementado para proteger a los informantes. Nuestro artículo ha desarrollado una evaluación de la transparencia de los mismos que ha sido bastante desalentadora. Mediante la aplicación de diez indicadores hemos evaluado los sistemas y para el 19% de los casos no hemos encontrado sistema que evaluar, aunque esto no significa necesariamente que no existan, ya que es posible que estén desarrollados en las intranets de dichas administraciones. Para los casos que sí tienen información online disponible, hemos obtenido una media de 7,1 sobre 10 para la AGE y de 4,4 para las CCAA. Encontramos que los indicadores más ampliamente

cumplidos de entre los que hemos aplicado son los de publicación del sistema, su usabilidad web y la información sobre su uso y confidencialidad, mientras que hemos encontrado un cumplimiento mucho más bajo para los indicadores sobre una sección web propia, accesibilidad a la sección, claridad de la información, información sobre canales externos de denuncia y fondos NGUE. En cualquier caso, la conclusión general de este estudio es que los canales o sistema de información están en un nivel incipiente y deben consolidarse y mejorarse, hacerse accesibles y clarificar su información y uso de los mismos, para ser herramientas realmente útiles que den confianza a sus posibles usuarios y obtengan un efecto de mayor impacto a favor de la detección y prevención de casos de fraude y corrupción.

8. Bibliografía:

Bauhr, M, y Grimes, M. (2017). “Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit”. *Crime, Law and Social Change*, 68(4), 431-458.

Cardona, F. (2015). “Anti-corruption policies and agencies”. *Centre for Integrity in the Defense Sector*. <https://e731hasugp.preview.infomaniak.website/publication/guides-to-goodgovernance-anti-corruption-policies-and-agencies/> (Acceso el 30 de abril de 2022).

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

Pérez Monguió, J. M. (2020). “Whistleblower y las dificultades para su implementación en España e Italia”. En Sánchez de Diego, M. y Sierra Rodríguez, J. (coords.), *Participación y transparencia para un gobierno abierto*. Madrid: Wolters Kluwer, 225-245.

Pérez Triviño, J. L. (2018). “Whistleblowing”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 14, 285-298.

Rothstein, B., Holmberg, S. y Nasiritousi, N. (2009). “Quality of Government: What you get”. *Annual Review of Political Science* 13(1): 135-161. <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-polisci-100608-104510> (Acceso el 18 de marzo de 2022).

Rothstein, B., y Uslaner E. (2005). “All for All: Equality, Corruption, and Social Trust”. *World Politics* 58(1): 41-79.

Ros-Medina, J.L (2022). “La resistencia a la transparencia en España: el derecho de acceso”. Tesis doctoral. Universidad de Murcia.

Sierra Rodríguez, J. (2020). “Impulso europeo al whistleblowing y las autoridades de integridad. Eunomía”. *Revista en Cultura de la Legalidad*, 19, 64-89

Sierra Rodríguez, J. (2022). “La autoridad independiente de protección del informante en la ley 2/2023” *Revista Española de Control Externo*, 24(72), 78-103.

Sierra Rodríguez, J. (2023). "Los sistemas internos de información en la Ley 2/2023 de protección de personas informantes: un análisis jurídico ante su inmediata exigibilidad". *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 24, 70-98

Villoria Mendieta, M. (2018). "El reto de la transparencia". En *Anuario de Transparencia Local*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local. https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1946/04_VILLORIA_P13_P42_ATL_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Acceso el 20 de abril de 2023)

Villoria Mendieta, M. (2021). "Un análisis de la Directiva (UE) 2019/1937 desde la ética pública y los retos de la implementación". *Revista Española de la Transparencia*, 21, 15-24.

9. Anexo

Tabla 1. Análisis de los Sistemas de Cumplimiento de la Ley 2/2023 en la Administración General del Estado

	Nombre del buzón	Tecnología o Compañía de Denuncia	Publicidad Buzón	Usabilidad web	Sección web propia	Accesibilidad	Info. de uso	Info Confidencialidad	Info Responsables	Fondos NGUE	Info Canales Ext.	Claridad Info.	Media sobre 10	Fecha de evaluación
Media			1,0	1,0	0,5	0,9	0,9	0,9	0,7	0,6	0,4	0,3	7,1	Del 6 al 8 de Mayo de 2024
<i>Presidencia del Gobierno</i>	No se encuentra												0	6/5/24
<i>Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación</i>	Canal del informante	Xperta	1	1	1	1	0,5	1	1	0	0	0	6,5	6/5/24
<i>Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación</i>	Canal del informante	Global Suite Solutions	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0,5	7,5	6/5/24
<i>Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades</i>	Sistema interno de información	Xperta	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	7	6/5/24
<i>Ministerio de Cultura</i>	Sistema interno de información	GlobaLeaks	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	7	6/5/24
<i>Ministerio de Defensa</i>	Canal Interno de Información	GlobaLeaks	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0,5	7,5	6/5/24
<i>Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030</i>	Canal interno de información	GlobaLeaks	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	7/5/24

<i>Ministerio de Economía, Comercio y Empresa</i>	Sistema interno de información del Ministerio	GlobaLeaks	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	7	7/5/24
<i>Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes</i>	Sistema Interno de Información	Whistlelink	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0,5	9,5	7/5/24
<i>Ministerio de Hacienda (hemos analizado el de la AEAT)</i>	Canal Interno de Información	No se indica	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	7/5/24
<i>Ministerio de Igualdad</i>	Sistema interno de información del Ministerio de Igualdad	GlobaLeaks	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	5	7/5/24
<i>Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones</i>	Canal Interno Información	GlobaLeaks	1	1	0	0	1	1	1	0	0	0	5	8/5/24
<i>Ministerio de Industria y Turismo</i>	Canal del informante	Global Suite Solutions	1	1	0	1	1	1	0	0	1	0	6	8/5/24
<i>Ministerio de Juventud e Infancia (hemos analizado el del Injuve)</i>	Canal Interno de Información de Infracciones	GlobaLeaks	1	1	1	1	1	1	0	0,5	1	0	7,5	8/5/24
<i>Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes</i>	No se encuentra												0	8/5/24
<i>Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática</i>	Canal Interno Ley 2/2023	GlobaLeaks	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	7	8/5/24

<i>Ministerio de Sanidad</i>	Canal Interno de Información del Ministerio de Sanidad	GlobaLeaks	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	9	8/5/24
<i>Ministerio de Trabajo y Economía Social</i>	Buzón de Comunicaciones Antifraude	No se indica	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	7	8/5/24
<i>Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible</i>	Canal interno de información	GlobaLeaks	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	9	8/5/24
<i>Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana</i>	No se encuentra												0	8/5/24
<i>Ministerio del Interior</i>	Canal Interno de Comunicación	Xperta	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0,5	8,5	8/5/24
<i>Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública</i>	No se encuentra												0	8/5/24
<i>Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico</i>	Buzón interno de comunicación de infracciones (BICI)	Xperta	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0,5	7,5	8/5/24

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las webs instituciones.

Tabla 2. Análisis de los Sistemas de Cumplimiento de la Ley 2/2023 en las Comunidades y Ciudades Autónomas

	Nombre del buzón	Tecnología o Campaña de Denuncia	Publicidad Buzón	Usabilidad web	Sección web propia	Accesibilidad	Info de uso	Info Confidencialidad	Info Responsables	Fondos NGUE	Info Canales Ext.	Claridad info	Media sobre 10	Fecha de evaluación
CCAA			0,9	0,9	0,1	0,3	0,6	0,6	0,4	0,1	0,4	0,2	4,4	Del 9 al 10 de mayo de 2024
Andalucía	Sistema interno de información de la Junta de Andalucía	No se indica	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	3	9/5/24
Aragón	Sistema Interno de Información de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón	No se indica	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	6	9/5/24
Principado de Asturias	Sistema Interno de Información	GlobaLeaks	1	1	0	1	1	1	0,5	0	0	0	5,5	10/5/24
Illes Balears	Sistema interno de información de la Administración de la CAIB y sus Organismos Autónomos	GlobaLeaks	1	1	0	0	1	1	1	0	1	0	6	10/5/24
Canarias	Canal		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10/5/24
Cantabria	Buzón del Informante	No se indica	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	4	10/5/24

<i>Castilla y León</i>	Sistema Interno de Información de la Administración de la Comunidad de Castilla y León	No se indica	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	4	10/5/24
<i>Castilla-La Mancha</i>	No se encuentra												0	10/5/24
<i>Cataluña</i>	Sistema Intern d'Alertes	GlobaLeaks	1	1	0	0	1	1	1	0,5	1	1	7,5	10/5/24
<i>Comunitat Valenciana</i>	Canales de Denuncia del Sistema Interno de Información	GlobaLeaks	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	6	10/5/24
<i>Extremadura</i>	No se encuentra												0	10/5/24
<i>Galicia</i>	Canal de denuncias	No se indica	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	10/5/24
<i>Comunidad de Madrid</i>	Canal del Informante	Gestión A3	1	1	0	1	1	1	0	0,5	1	0,5	7	10/5/24
<i>Región de Murcia</i>	Buzón del Informante	GlobaLeaks	1	1	1	1	0,5	1	0	0	1	0,5	7	10/5/24
<i>Comunidad Foral de Navarra</i>	Canal de denuncias	No se indica	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	10/5/24
<i>País Vasco</i>	Barneko Informazio-Sistema (BIS) traducido Sistema Interno de Información	Global Suite Solutions	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	4	10/5/24
<i>La Rioja</i>	No se encuentra												0	10/5/24
<i>Ciudad Autónoma de Ceuta</i>	Canal interno de información	Lefebvre Centinela	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	4	10/5/24

<i>Ciudad Autónoma de Melilla</i>	Canal de denuncias antifraude de la Ciudad Autónoma de Melilla	No se indica	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	10/5/24
-----------------------------------	--	--------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---------

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las webs instituciones.