

# Informantes silenciados. La falta de protección de los agentes externos desde una perspectiva internacional y española\*

## Silenced whistleblowers. The lack of protection for external agents from an international and Spanish perspective.

Adrián Marcos Grañena\*\*

Universidad Complutense de Madrid  
ORCID ID 0000-0003-3669-6612

[admarc02@ucm.es](mailto:admarc02@ucm.es)

### Cita recomendada:

Marcos Grañena, A. (2025). Informantes silenciados. La falta de protección de los agentes externos desde una perspectiva internacional y española. *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 29, pp. 193-216.

DOI: <https://doi.org/10.20318/economia.2025.9850>

Recibido / received: 13/02/2025

Aceptado / accepted: 30/09/2025

### Resumen

La estandarización de los sistemas de información sobre infracciones en entes colectivos no solo busca proteger a los informantes de represalias, sino que también supone un ejemplo de la tendencia político-criminal de fomentar al *whistleblower* como un instrumento básico de prevención delictiva. Sin embargo, muchas legislaciones excluyen de su protección a terceros (como víctimas, testigos, estudiantes, consumidores y ONG) que, aunque no están vinculados laboralmente a las organizaciones, pueden acceder a información relevante y estar expuestos a represalias. A través de una revisión crítica de la literatura empírica, este estudio evalúa la idoneidad de dicha exclusión y su impacto en la detección de irregularidades. Los hallazgos sugieren que, aunque desempeñan un rol crucial en la información de irregularidades, su importancia ha sido infravalorada en el ámbito jurídico y académico. Este estudio defiende que la protección debería extenderse a estos sujetos para mejorar la eficacia de los sistemas de información.

\* Agradezco especialmente a los profesores Manuel Maroto Calatayud e Íñigo Ortiz de Urbina Gimeno su constancia a lo largo de la redacción de este texto. Sus estímulos y consejos no solo han contribuido a dar forma a muchos de sus contenidos, sino también a mi formación como investigador. Agradezco también a las personas evaluadoras anónimas de este trabajo sus valiosas observaciones y sugerencias, que me han permitido enriquecer varias de las ideas que aquí desarrollo.

\*\* Investigador predoctoral en formación en el área de Derecho Penal de la Universidad Complutense de Madrid.

**Palabras clave**

Protección de informantes, Informantes externos, Represalias, Denuncia de irregularidades, Ley 2/2023.

**Abstract**

*The standardization of reporting channels on wrongdoing in collective entities not only seeks to protect whistleblowers from retaliation, but is also an example of the regulatory tendency to promote the whistleblower as a basic instrument of crime prevention. However, many legislations exclude from their protection third parties (such as victims, witnesses, students, consumers and NGOs) who, although not linked to the organizations, may have access to relevant information and be exposed to retaliation. Through a critical review of the empirical literature, this study evaluates the appropriateness of such exclusion and its impact on the detection of wrongdoing. The findings suggest that, although they play a crucial role in the reporting of wrongdoing, their importance has been underestimated in the legal and academic arenas. This study argues that protection should be extended to these subjects to improve the effectiveness of reporting systems.*

**Keywords**

*Whistleblower protection, External whistleblowers, Retaliation, Reporting, Law 2/2023.*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La restricción del concepto de *whistleblower* a los actores internos. 3. La protección como incentivo: el papel de los actores externos. 3.1. La investigación sobre motivaciones de los informantes internos como punto de partida. 3.2. La perspectiva emergente de los informantes externos. 4. La ley 2/2023: limitaciones y contradicciones. 5. Conclusiones.

## 1. Introducción

Ante las dificultades de responder frente a delitos cometidos en el seno de organizaciones privadas y públicas, son varios los países que han optado por la aplicación privada del Derecho, incluidas las informaciones de fuentes internas y externas, como una alternativa (o complemento) cada vez más importante para la aplicación pública del Derecho (Etienne, 2014). Los organismos públicos encargados de hacer cumplir el Derecho intentan ampliar su ámbito de actuación haciendo partícipes a las diversas redes de gobernanza de los sectores empresariales y a terceros de la sociedad civil, en el marco de una aplicación descentralizada del Derecho (Ayres y Braithwaite, 1992; Nielsen y Parker, 2011; Pautz y Rinfret, 2014).

Las comunicaciones de los informantes<sup>1</sup> son útiles para la detección por parte de los organismos públicos encargados de la aplicación del Derecho, ya que las infracciones empresariales suelen ser difíciles de detectar durante las inspecciones reglamentarias<sup>2</sup>, mientras que otros actores, como los comerciales, pueden tener

<sup>1</sup> Siguiendo la Ley 2/2023, de 20 de febrero, que regula la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, en este artículo se ha optado por utilizar el término «informante». El legislador español ha preferido este término al de «denunciante» empleado en la Directiva (UE) 2019/1937, elección que busca evitar confusiones con la figura del denunciante, definida en nuestro ordenamiento (*vid. p. ej. el art. 62.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el art. 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal*). Asimismo, se ha descartado el uso de «alertador» durante el resto del artículo, que apareció en versiones preliminares del anteproyecto de ley, pero que no ha sido adoptado finalmente en la normativa española.

<sup>2</sup> Procedimientos oficiales realizados por organismos públicos o reguladores para verificar el cumplimiento de leyes, normas y estándares aplicables en determinadas áreas de actividad, como el ámbito mercantil, laboral, fiscal o ambiental. Algunos ejemplos de estos organismos son la Agencia

acceso a información sobre infracciones en los encuentros profesionales cotidianos con los infractores (Kölbel, 2015). Por ello los organismos públicos son cada vez más conscientes de que sus mecanismos de detección pueden complementarse a través de «redes de supervisores» dentro de los sectores empresariales (Dyck et al., 2010; Andrade, 2015; Culiberg y Mihelič, 2017). Los organismos encargados de velar por el cumplimiento del Derecho invitan cada vez más a los informantes a comunicar sus sospechas de infracciones, fraudes o irregularidades a través de portales web especializados y «centros de denuncias»<sup>3</sup>.

Tanto los investigadores académicos como los profesionales y los actores institucionales son conscientes de que la globalización y la digitalización han ampliado aún más las posibilidades de acceso a información relevante por parte de terceros, lo que hace necesario reconsiderar el alcance del concepto de *whistleblower*. Algunos estudios han señalado que no solo los empleados y antiguos empleados, sino también los auditores, consultores, analistas, contables, sindicatos, estudiantes, clientes o consumidores y, de hecho, todas las partes con acceso a la información de una organización, pueden ser informantes relevantes (Jubb, 1999; Franklin, 2005; Miceli et al., 2008; Dyck et al., 2010; Alleyne, Hudaib y Pike, 2013; Miceli et al., 2014; Andrade, 2015; Etienne, 2015; Culiberg y Mihelič, 2017). En los últimos años la literatura ha comenzado a señalar además a las organizaciones sin ánimo de lucro, los proveedores, competidores, subcontratistas y otros socios de la cadena de suministro como nueva adición al listado de actores a incluir en esta reconsideración del término (Van Erp y Loyens, 2020; Arroyo et al., 2023).

Desde un punto de vista cuantitativo, las estadísticas muestran un incremento del uso estandarizado de los «sistemas de información» o «canales de denuncia» como medio de detección y prevención delictiva en entornos corporativos. Sin ir más lejos, el último Informe Anual del Fondo de Protección al Cliente de 2024, que analiza las actividades del «Programa de Informantes» de la Commodity Futures Trading Commission («Comisión de Negociación de Futuros de Productos Básicos»; en adelante, CFTC)<sup>4</sup>, destacó el impacto de sus iniciativas de protección y educación del consumidor. El Informe indica que, de todas las comunicaciones recibidas<sup>5</sup>, el 42% incluyeron información proporcionada por *whistleblowers* a través de su canal de

---

Española de Administración Tributaria (en adelante, AEAT) y la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (en adelante, AESAN) en España; o la Occupational Safety and Health Administration («Administración de Seguridad y Salud Ocupacional»; en adelante, OSHA), la Securities and Exchange Commission («Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos»; en adelante, SEC) y la Environmental Protection Agency («Agencia de Protección del Medio Ambiente»; en adelante, EPA) en Estados Unidos. Estas inspecciones pueden tener un carácter planificado, rutinario o reactivo frente a denuncias concretas, pero muchas veces se limitan a lo que puede observarse de forma directa o documentarse oficialmente, por lo que las denuncias de los informantes pueden aportar información crucial sobre irregularidades que no se detectan por estos medios.

<sup>3</sup> Algunos ejemplos son el sitio web de denuncias de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude ([https://anti-fraud.ec.europa.eu/olaf-and-you/report-fraud\\_en](https://anti-fraud.ec.europa.eu/olaf-and-you/report-fraud_en)), de la Food Standards Agency («Agencia de Normas Alimentarias») en Reino Unido (<https://www.food.gov.uk/contact/consumers/report-problem/report-a-food-safety-or-hygiene-issue>); el portal de fraude de la SEC (<https://www.sec.gov/submit-tip-or-complaint/tcr-disclaimer>), y el portal de denuncias de la EPA (<https://echo.epa.gov/report-environmental-violations>).

<sup>4</sup> La CFTC es una agencia independiente del gobierno de los Estados Unidos, creada en 1974, cuya principal función es regular los mercados de futuros y opciones en productos básicos, así como proteger a los participantes en estos mercados contra el fraude, la manipulación y las prácticas abusivas. Entre sus programas destacados se encuentra el «Programa de Informantes», establecido en 2010 bajo la Ley Dodd-Frank (*vid. el epígrafe siguiente para un mayor desarrollo*), que permite denunciar de forma anónima infracciones relacionadas con los mercados regulados, ofreciendo recompensas económicas y salvaguardas contra represalias.

<sup>5</sup> Estas incluyen comunicaciones de naturaleza muy diversa, que la Comisión categoriza, por ejemplo, a partir de sí incluyen análisis de información pública o si se refieren a tipologías de fraude específicas (ej. fraude cometido mediante el uso de criptomonedas y activos digitales).

denuncia: 1.744 comunicaciones provenientes de 64 países, un 14% más que el registro del ejercicio fiscal anterior (CFTC, 2024, p. 8). En el Informe no se detalla la identidad de los informantes ni su relación específica con las entidades denunciadas. Sin embargo, hay indicios de la diversidad de perfiles involucrados, pues se destaca que algunas de las recompensas económicas fueron otorgadas a informantes externos<sup>6</sup>.

Por otro lado, según el último estudio elaborado en 2024 por la *Association of Certified Fraud Examiners* («Asociación de Examinadores de Fraude Certificados»; en adelante, ACFE)<sup>7</sup>, el 43% de 1.921 casos de fraude analizados en 138 países fueron revelados mediante el uso de canales de denuncia, por lo que supone el método más habitual de detección de los casos de fraude (seguido, con un amplio margen, de las auditorías internas -14%- y las revisiones de gestión de la propia organización -13%-). Aunque estos casos son detectados mayoritariamente por empleados (52%), aproximadamente un tercio del total de las comunicaciones proviene de consumidores (21%), proveedores (11%), competidores u otros stakeholders externos a la organización (9%). El 15% restante corresponde a las comunicaciones realizadas de manera anónima (ACFE, 2024, pp. 23-24).

Los estudios sobre *whistleblowing*, sin embargo, se han centrado principalmente en los informantes internos: personas con información privilegiada que son miembros (o antiguos miembros) de la organización en la que tiene lugar el comportamiento delictivo. Ello a pesar de que encontramos, como veremos más adelante, diferencias importantes entre ambas categorías en cuestiones fundamentales, como la de qué impulsa a estos actores (internos o externos) a informar. Especialmente cuando no reciben recompensas económicas directas por parte del Gobierno a cambio de sus comunicaciones, como ocurre en los ordenamientos europeos<sup>8</sup> (Dyck et al., 2010; Butler et al., 2020; Nyrröd y Spagnolo, 2021).

## 2. La restricción del concepto de *whistleblower* a los actores internos

Como indica Perinaud (2015), el nacimiento del término *whistleblower* puede situarse en el contexto del movimiento de defensa de los ciudadanos frente a los lobbies empresariales y la delincuencia corporativa en los años 70 en Estados Unidos. En una de las obras seminales al respecto, que recoge las conclusiones de la *Conference on Professional Responsibility* organizada en 1971 por el activista de los derechos de los consumidores Ralph Nader, se definía el *whistleblowing* como «el acto de un hombre o una mujer que, creyendo que el interés público es superior al interés de la

<sup>6</sup> Durante 2024 se otorgaron un total de 15 recompensas, que superaron los 42 millones de dólares en total, por informaciones asociadas a sanciones monetarias de 162 millones (CFTC, 2024, p. 4). El presupuesto de 3,5 millones de dólares del programa generó así 120 millones de dólares de ingresos para el gobierno; un retorno de inversión estimado en un 3.400%. (CFTC, 2024, p. 28). Entre las recompensas, hay que destacar la información que supuso la dotación más elevada: una recompensa de 18 millones de dólares entregada a un informante que presentó tanto información obtenida de fuentes no públicas como un análisis independiente de la información disponible públicamente (CFTC, 2024, p. 4).

<sup>7</sup> La ACFE es una organización profesional formada por más de 75.000 miembros de más de 150 países cuyo propósito principal es estandarizar y profesionalizar las prácticas relacionadas con la lucha contra el fraude y la corrupción a nivel internacional a través de la publicación de informes y entrega de certificaciones. Si bien la publicación cuatríenal de estos informes aporta una visión global sobre los procesos de detección y denuncia en los casos de fraude, el enfoque empleado en la muestra no profundiza en un análisis de los factores estructurales o sistémicos que lo propician.

<sup>8</sup> Como se expondrá más adelante, podemos distinguir dos principales modelos de incentivos para superar las barreras y riesgos asociados a la información de irregularidades. Por un lado, la aplicación de medidas de protección al informante con el fin de crear un entorno seguro que fomente la información; por otro lado, la promesa de recompensas económicas basadas en el dinero recuperado por el Estado.

organización a la que sirve, toca el *símbolo* que alerta de que la organización está realizando actividades corruptas, ilegales, fraudulentas o perjudiciales» (Nader et al., 1972, p. vii). Sin embargo, la definición más extendida en los estudios sobre el fenómeno (Kang, 2023) procede de Near y Miceli (1985, p. 4), que describen la información de irregularidades como «la revelación por parte de miembros de la organización (actuales o antiguos) de prácticas ilegales, inmorales o ilegítimas bajo el control de sus empleadores, personas u organizaciones que pueden ser capaces de actuar».

Aun cuando hay cierto consenso de que la *vinculación laboral* implicaría un nivel de vulnerabilidad particular que merece especial protección frente a eventuales represalias<sup>9</sup>, es importante reconocer que los actores externos también pueden desempeñar un papel crucial como informantes. Según la definición de Near y Miceli (1985, p. 4), la distinción entre *información interna* y *externa* de irregularidades se deriva de la identidad del receptor de la información, y no del informante en sí (es decir, se parte de que el informante es miembro de la organización sobre la que informa mediante el uso de un canal de información interno o externo). Por ejemplo, si el informante dirige sus revelaciones a personas de la organización como la alta dirección, el comité de auditoría o los supervisores directos a través de un canal interno de denuncia, se considera *interno*. Si por el contrario el informante se dirige a un organismo externo, como los medios de comunicación, el gobierno o cualquier organismo encargado de hacer cumplir el Derecho, se le considera *externo* (Near y Miceli, 1985; Bouville, 2008). Este enfoque ha sido objeto de crítica en las últimas décadas, y otros autores sugieren clasificar a los informantes como internos o externos en función de la posición desde la que observan el acto ilícito (Dyck et al. 2010; Culiberg y Mihelič, 2017).

Precisamente para distinguir los informantes externos de los internos, Miceli et al. (2014, pp. 72-73) acuñaron una expresión distinta basándose en cuatro elementos clave: *bellringers*. Estos, como informantes externos, tendrían las siguientes características comunes:

(1) la comunicación por parte de personas que no son periodistas ni editores de medios de comunicación (generalmente de forma voluntaria y por iniciativa propia) de información sobre (2) irregularidades percibidas (incluidas omisiones) bajo el control de organizaciones (3) de las que no son miembros (incluidos antiguos miembros o solicitantes de empleo), a (4) partes o entidades que los informantes creen razonablemente que pueden poner fin a la irregularidad o pueden difundir ampliamente la información<sup>10</sup>.

Aunque los *bellringers* pueden tener vínculos profesionales indirectos con una organización -presuntamente- infractora, no forman parte de ella de manera directa. Además, no informan a la organización en la que se produce la infracción, sino a una organización externa de la que esperan que pueda poner fin a la infracción. A modo ilustrativo, ejemplos conocidos que podrían calificarse de *bellringers* serían los de

<sup>9</sup> Entendiendo «represalias», en un sentido amplio, como aquellas medidas medias que puedan afectar tanto al ámbito profesional como al personal del informante (Park y Lewis, 2019): situaciones de acoso, ostracismo, adopción de medidas injustas, ataques personales, descrédito profesional, traslados forzados, reducciones de jornada, restricción de la promoción, despedidos o suspensión de permisos, vacaciones o licencias. Estas medidas pueden provocar perjuicios, como daños psicológicos, reputacionales o económicos, de manera directa o indirecta (por ejemplo, costes derivados de su defensa ante eventuales ataques, gastos médicos o de asesoramiento).

<sup>10</sup> Los autores especifican que el concepto de *bellringer* se reserva para las conductas indebidas en el contexto de las organizaciones, más que para las conductas indebidas puramente individuales, que quedarían cubiertas por el concepto de *bystander*. Asimismo, reservan el concepto para las denuncias voluntarias, a pesar de las crecientes obligaciones jurídicas de información para los profesionales, como en la normativa contra el blanqueo de capitales.

Harry Markopolos, el competidor de Bernard L. Madoff *Investment Securities LLC* que presentó un extenso informe sobre sus sospechas a la SEC (Van De Bunt, 2010), o el equipo de investigación de la Universidad de Virginia (Thompson et al., 2014) que detectó el fraude del diésel de *Volkswagen* y lo comunicó a la EPA.

La discusión sobre la restricción de la figura del *whistleblower* va más allá del ámbito académico, y, salvo contadas excepciones tanto en el contexto angloamericano como europeo, los ordenamientos jurídicos son por lo general sumamente reticentes a identificar como informante a los actores externos<sup>11</sup>. Así, en Estados Unidos podemos destacar la *U.S. False Claims Act* (FCA), dirigida contra los defraudadores del Gobierno Federal, aprobada originalmente en 1863, que permite incluso a los ciudadanos particulares presentar demandas *qui tam*<sup>12</sup> o la *U.S. Dodd-Frank Act*, aprobada el 21 de julio de 2010, dirigida a la reforma de la industria de servicios financieros y las agencias reguladoras financieras federales del país, que otorga protección a los informantes que voluntariamente faciliten información sobre conductas inapropiadas, pudiendo obtener una recompensa en forma de parte proporcional de las sanciones monetarias aplicadas. Otro ejemplo es la definición actual de *whistleblower* de la SEC (recogida en la regla §240.21F-2a de sus *Amended Whistleblower Rules*) que establece como *informante* a cualquier «individuo» que «proporciona a la Comisión información por escrito relacionada con una posible violación de las leyes federales (incluida cualquier ley, norma o reglamento sujeto a la jurisdicción de la Comisión) que haya ocurrido, esté en curso o esté a punto de ocurrir» (SEC, 2022, p. 3)<sup>13</sup>.

Por su parte, la Unión Europea también ha aceptado las comunicaciones de actores externos en algunos ámbitos sectoriales, como podemos ver en el Reglamento (UE) 2014/596 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre el abuso de mercado. El Reglamento, en su artículo 32.4, autoriza a los Estados Miembros a conceder incentivos económicos a todas aquellas personas, incluidos los informantes externos, que ofrezcan información relevante sobre posibles infracciones. En este Reglamento, para la concesión de recompensas, no se exige que el informante tenga una vinculación laboral con la organización, pero sí que no tenga la obligación legal o contractual de informar. Se exige además que la información sea nueva y que dé lugar a la imposición de una sanción administrativa o penal, o a la adopción de otra medida administrativa.

Parece razonable defender que los mismos motivos que justifican la protección de los *whistleblowers* serían aplicables a los *bellringers*, a pesar de que estos últimos hayan recibido menos atención académica y normativa. Tanto unos como otros: a) cuentan con un acceso privilegiado a la información relevante, y b) la comunicación de dicha información les posiciona en una situación de vulnerabilidad ante eventuales represalias por la organización. Ahora bien, en lugar de operar con dos conceptos estrictamente diferenciados, considero más útil adoptar directamente una visión más amplia del informante, sugerida por Dyck et al. (2010) y defendida explícitamente por Culiberg y Mihelič (2017). En última instancia, la cuestión radica en si tiene sentido

<sup>11</sup> Así se puede observar en legislaciones como la *Public Interest Disclosure Act* británica de 1998, que expresamente identifica las divulgaciones protegidas con aquellas desveladas por un trabajador; el sistema australiano con la *Corporations Act* de 2001 y la *Taxation Administration Act* de 1953; la *Public Servants Disclosure Protection Act* (PSDPA) en Canadá; la *Loi Sapin II* francesa de 2016, que define a su «*lanceur d'alerte*»; o, en España las leyes autonómicas que sólo reconocen como denunciante protegido a los empleados públicos (*vid. nota 37*).

<sup>12</sup> Acciones legales para denunciar el uso indebido o desvío de fondos públicos a cambio del derecho a recibir un porcentaje de los fondos que el Estado recupere si la demanda tiene éxito.

<sup>13</sup> En la sección de preguntas frecuentes de la página web de la SEC se aclara que «no es necesario ser empleado de la empresa para presentar información sobre esta» (SEC, 2024).

seguir limitando la figura del informante al «contexto laboral», aunque este concepto sea amplio.

### 3. La protección como incentivo: el papel de los actores externos

Estudiar las experiencias de los actores externos es importante al menos por dos razones. En primer lugar, actualmente apenas podemos encontrar información sobre cómo perciben el proceso, los costes y los beneficios de informar (Culiberg y Mihelič, 2017; Park y Lewis, 2019; Van Erp y Loyens, 2020). En comparación con los internos, pueden percibir que se enfrentan a menos costes sociales y personales en el momento de informar (Dyck et al., 2010), y parecen ser más reacios a hacerlo si no se ven afectados -ya sea de manera directa o indirecta- por la propia infracción (Van De Bunt, 2010; Van Erp y Loyens, 2020, p. 276). ¿Hasta qué punto temen los informantes externos las represalias y la exclusión de las redes empresariales?

Por ejemplo, en industrias como la manufactura automotriz, los proveedores suelen depender de contratos exclusivos con grandes fabricantes. Si un proveedor decide denunciar prácticas ilegales de un cliente importante, podría ser eliminado de la lista de proveedores aprobados no solo por esa empresa, sino también por otras que perciban al informante como poco confiable o desleal. Situaciones similares se dan en mercados profesionales altamente especializados, como la biotecnología, el diseño de alta tecnología o la consultoría financiera, donde a menudo los actores son pocos y las redes profesionales desempeñan un papel central. En tales entornos, un informante externo puede ser excluido de proyectos clave o vetado por otros actores del sector, afectando gravemente su capacidad de operar y de generar ingresos.

Además, en redes comerciales cerradas, donde las relaciones no solo se basan en contratos formales, sino en normas implícitas de lealtad mutua, romper estas reglas al denunciar irregularidades puede conllevar represalias sutiles pero contundentes, como la pérdida de confianza, la denegación de futuras oportunidades o la difusión de rumores que dañen su reputación profesional. Este tipo de represalias, aunque no sean de naturaleza laboral directa, imponen un coste reputacional que actúa como un fuerte desincentivo para informar, perpetuando así el secretismo en estas redes (Gorta y Forell, 1995; Cohen, 2001; Van De Bunt, 2010).

En segundo lugar, los organismos de inspección (como la SEC o la CNMV) temen que la apertura de canales para que las partes del mercado informen genere una sobrecarga de denuncias que no puedan gestionar eficazmente. Etienne (2015) señala que estos organismos suelen mostrarse cautelosos a la hora de promover sistemas que reciben grandes cantidades de informaciones «no solicitadas», es decir, denuncias que no han sido específicamente requeridas por la entidad<sup>14</sup>. Esta cautela se debe a dos razones principales: por un lado, gestionar un alto volumen de información no solicitada podría superar la capacidad operativa del organismo, dificultando su labor de aplicación del Derecho; por otro lado, fomentar la información externa de irregularidades podría deteriorar las relaciones de confianza entre los reguladores y las empresas que supervisan, ya que estas podrían percibirlo como una

---

<sup>14</sup> Por poner un ejemplo, en el Informe mencionado de la CFTC (2024, pp. 8-9 y 28), a pesar de un número récord de comunicaciones y solicitudes de premios procesados en 2024, no se ha mantenido a la par del aumento de comunicaciones y solicitudes de recompensa de los informantes. Teniendo en cuenta que el 42% de todos los asuntos de la CFCT implican a informantes, el reducido número de indemnizaciones concedidas refleja claramente retrasos en la tramitación de las solicitudes de recompensa. Esto evidencia un cuello de botella administrativo que limita la capacidad del programa para responder de manera eficiente, lo que podría provocar un desgaste en la percepción de efectividad del sistema.

invitación a generar conflictos o a exponer públicamente asuntos internos sin un control adecuado.

### **3.1. La investigación sobre motivaciones de los informantes internos como punto de partida**

Aunque la investigación sobre qué motiva a los informantes externos sigue siendo muy limitada, esta cuestión se ha investigado ampliamente en el caso de los informantes internos. Estos estudios nos ofrecen un marco inicial que puede servir como referencia, siempre considerando las diferencias significativas entre ambos grupos. Desde un enfoque teórico, el acto de informar se entiende como un comportamiento prosocial en el que influye una combinación compleja de motivos (Dozier y Miceli, 1985; Gobert y Punch, 2003), entre los que destacan aquellos de naturaleza altruista, deontológica y utilitarista (Kang, 2023).

Todas estas motivaciones pueden entenderse desde un enfoque de coste-beneficio<sup>15</sup> (King y Hermodson, 2000; Feldman y Lobel, 2010; Miceli et al., 2012; Miceli et al., 2014; Engdahl y Larsson, 2015; Smaili y Arroyo, 2019), argumentando que la decisión de informar se basa en un análisis racional de los riesgos (sufrir represalias en un sentido amplio) y beneficios (de corte axiológico, económico o emocional)<sup>16</sup>. En otras palabras, el comportamiento prosocial persigue simultáneamente el beneficio de otras personas y el propio; sin embargo, que en una situación específica se consideren más importantes unas motivaciones que otras para informar depende tanto de factores personales como situacionales<sup>17</sup>. Adicionalmente, los resultados en los estudios que valoran diferentes modelos de incentivos muestran una tendencia, en buena medida esperable, a que los informantes comuniquen una irregularidad en tanto la perciben como grave (Rothwell y Baldwin, 2006; Feldman y Lobel, 2010; Chen y Lai, 2014) o sistemática (Lee et al., 2020).

Estos estudios destacan además cómo ciertos incentivos específicos pueden influir en grupos demográficos particulares. Así, en el estudio liderado por Feldman y Lobel (2010)<sup>18</sup> sobre los incentivos para informar los autores respaldaron la idea, ampliamente aceptada (Lee et al., 2020; Nicholls et al., 2021), de que los mecanismos de protección de los *whistleblowers* son el aspecto central del fenómeno,

<sup>15</sup> En el estudio de los incentivos de los informantes, una parte significativa de la literatura tiende a separar los modelos explicativos basados en un análisis coste-beneficio de otros enfoques centrados en factores axiológicos (como el deber ético o profesional de denunciar) o emocionales (como la ira o la frustración). Sin embargo, los indicadores axiológicos y emocionales también pueden interpretarse como incentivos positivos (aunque no económicos) que encajan dentro de un marco explicativo racional de la conducta. Esto implica que, aunque la decisión de informar pueda parecer motivada por principios éticos o reacciones emocionales, dichas motivaciones podrían entenderse como elementos que maximizan el beneficio percibido por el informante en términos de satisfacción moral, justicia percibida o alivio emocional. En este sentido, este enfoque integrador permite ampliar la comprensión de las decisiones de los informantes al incluir factores subjetivos y no monetarios como componentes válidos del análisis racional.

<sup>16</sup> Entre ellos podemos destacar tanto el deber de justicia social o profesional, como la creencia de estar actuando correctamente frente a una conducta perjudicial o inmoral (Miethe y Rothschild, 1999); episodios emocionales intensos de ira o resentimiento (Hollings, 2013); o los incentivos financieros, como las recompensas bajo la *False Claims Act* en EE.UU.

<sup>17</sup> Por ejemplo, en cuanto a las recompensas económicas, su efectividad puede variar dependiendo del valor de la recompensa y si estas se combinan con un marco legal que protege eficazmente al informante (Feldman y Lobel, 2010) o si perciben un fuerte respaldo institucional (Dyck et al., 2010).

<sup>18</sup> El estudio utilizó encuestas experimentales administradas a un panel representativo de más de 2.000 empleados en EE.UU. Se evaluaron cuatro mecanismos legales diseñados para incentivar a los empleados a reportar conductas ilegales: medidas de protección, deberes de informar, multas por omisión y recompensas monetarias. La metodología incluyó experimentos controlados en los que se variaban las combinaciones de incentivos para observar su impacto en la disposición de los participantes a reportar.

especialmente cuando no hay ningún incentivo externo de índole económica. Además, los autores apreciaron diferencias significativas de género en cuanto a los incentivos presentados (Feldman y Lobel, 2010, p. 1196). Las mujeres mostraban una mayor disposición a informar cuando se combinaban incentivos de protección con la obligación de denunciar, o cuando sólo se ofrecía protección. Las mujeres de la muestra analizada se preocupaban más por mantener el anonimato tanto en relación con el empleador como con el público. Este hallazgo podría explicarse por una mayor inseguridad laboral experimentada por las mujeres<sup>19</sup>, evidente en su mayor propensión a informar de manera anónima y en su dependencia de los mecanismos de protección que, en efecto, parecen influir más en las mujeres que en los hombres a la hora de tomar la decisión de informar (Rehg et al., 2008; Kaplan et al., 2009; Liyanarachchi y Adler, 2011; Prysmakova y Evans, 2020).

Esta diferencia subraya la importancia de considerar cómo los riesgos y beneficios percibidos pueden variar según características individuales y contextuales. Y es que la denuncia de irregularidades no debe entenderse desde una perspectiva psicológica sobre las decisiones individuales de informar, sino que la perspectiva debe ampliarse a la divulgación de la mala conducta corporativa a una «red de monitores» más amplia que haga más justicia al carácter en red de la práctica empresarial moderna (Dyck et al., 2010; Andrade, 2015; Culiberg y Mihelič, 2017). Informar no sólo dependería de los costes y beneficios percibidos por el informante, sino también de su percepción y relación con el infractor y otros actores de la comunidad empresarial.

En consonancia con la *teoría institucional de las organizaciones*<sup>20</sup>, los informantes están inmersos en un entorno institucional que no solo influye en su comportamiento, sino que también delimita los patrones de acción considerados apropiados en función del contexto (Thornton, Ocasio y Lounsbury, 2012; Rice, 2013). Esta perspectiva resulta particularmente relevante, dado que los canales formales e informales que existen en un campo organizativo condicionan tanto la decisión de informar como las consecuencias de dicha acción. Un campo organizativo, definido como un «área reconocida de la vida institucional» (DiMaggio y Powell, 1983, p. 148), que incluye «proveedores clave, consumidores de recursos y productos, organismos reguladores y otras organizaciones que producen servicios o productos similares».

Inspirándose en la teoría de Bourdieu sobre el *campo*, el *capital* y el *habitus*, Emirbayer y Johnson (2008, p. 2) amplían esta noción al señalar que un campo organizativo no se limita a un solo tipo de organización (por ejemplo, todos los fabricantes de automóviles), sino que incluye todas las entidades involucradas en la actividad (por ejemplo, los fabricantes de automóviles y los proveedores de acero, los concesionarios, los consumidores, las aseguradoras y los organismos gubernamentales locales y federales que regulan la fabricación y el funcionamiento de los automóviles). En el contexto del *whistleblowing*, esto subraya que los informantes no operan de forma aislada, sino que interactúan con un ecosistema complejo donde las relaciones de poder, las normas sociales y los intereses compartidos influyen en la dinámica de la comunicación. Por ejemplo, un proveedor

---

<sup>19</sup> En cuanto a la interpretación de los resultados de Feldman y Lobel (2010), hay que advertir que, si bien sigue siendo actualmente una de las investigaciones más relevantes al respecto (Kang, 2023), esta resulta limitada sin considerar las dinámicas de poder y las estructuras organizativas que afectan de manera diferente a hombres y mujeres en el entorno laboral (Puni y Hilton, 2020; Kenny y Fanchini, 2024).

<sup>20</sup> Marco teórico en sociología que examina cómo las instituciones influyen en las estructuras, prácticas y comportamientos de las organizaciones. Según esta teoría, las organizaciones no solo responden a criterios técnicos o económicos, sino también a presiones sociales, culturales y normativas que buscan legitimidad en su entorno.

que detecta irregularidades en una empresa puede enfrentarse a dilemas éticos y prácticos distintos a los de un empleado, pero ambos están condicionados por el entorno institucional que les rodea.

### 3.2. La perspectiva emergente de los informantes externos

Dyck et al. (2010), en su análisis sobre casos de fraude en Estados Unidos entre 1994 y 2006<sup>21</sup>, revelaron resultados interesantes: los clientes y competidores de las empresas defraudadoras detectaron el fraude en un 6,3% de los casos, una proporción casi equivalente a la de la propia SEC (7%). Esto muestra que los informantes externos pueden ser tan efectivos como los internos en la detección de irregularidades, en tanto aquellos suelen contar con un volumen de pruebas o testigos comparable al de los informantes internos (Yeoh, 2013, p. 468). Nótese que, atendiendo a este análisis, el grupo formado por proveedores, clientes y competidores tardaron casi la mitad de tiempo que los empleados de la propia organización defraudadora en destapar el caso desde que tenían conocimiento de este: 13,3 meses frente a 20,9 meses (Dyck et. al., 2010, pp. 21 y ss.).

Retomando la perspectiva prosocial de la denuncia, las investigaciones actuales sobre los actores externos no aclaran si también debería considerarse una aproximación relevante, aunque existe cierto consenso en que el *altruismo* desempeña un papel relevante (Bouwman et. al., 2016)<sup>22</sup>. En el caso concreto de los competidores, De Graaf (2010, pp. 772-775) hipotetiza que las personas ajena a la organización que informan lo hacen movidas por la voluntad de poner fin a prácticas injustas, inaceptables o perjudiciales. Por su parte, Miceli et al. (2014, pp. 82-87) a lo largo de su análisis de casos, plantean la hipótesis de que tienen como objetivo, al menos en parte, acabar con la competencia desleal. En ese sentido, Van Erp y Loyens (2020, p. 284) sugieren que el interés económico propio, orientado a incapacitar a los competidores que obtienen ventajas económicas saltándose las normas, es la razón más importante para informar, sumado a un fuerte sentimiento de injusticia.

Finalmente, en cuanto al enfoque del campo organizativo, los estudios señalan que la relación entre el informante y la autoridad receptora de la información es importante (Miceli y Near et. al, 2012). La escasa investigación sobre informantes externos dentro de este marco teórico muestra que los clientes que se quejan de una organización y no consiguen una reacción experimentan frustración (Bouwman et al., 2016). Por otra parte, se dice que la retroalimentación hace que los informantes externos se sientan apreciados y tomados en serio, incluso si la información -paradójicamente- no da lugar a una investigación efectiva (De Graaf, 2010, p. 776; Van Erp y Loyens, 2020, p. 275).

La exploración de las relaciones entre los distintos agentes del ámbito organizativo (como competidores del mismo sector empresarial que la organización

<sup>21</sup> Este estudio analizó 230 casos de fraudes corporativos en EE.UU. entre 1996 y 2004 en empresas con activos superiores a 750 millones de dólares, entre los que se incluían los escándalos de Enron, HealthSouth y World Com. Utilizando bases de datos jurídicas y análisis de medios, identificaron quiénes descubrieron los casos de fraude y analizaron las circunstancias que llevaron a su detección, así como la influencia de las reformas jurídicas. El estudio encontró que reformas como la Ley Sarbanes-Oxley (Ley SOX) de 2002 no incrementaron significativamente el número de informaciones lo que apunta a la necesidad de dotar de mayor eficacia a los mecanismos de protección a los informantes, especialmente en industrias o sectores donde una parte importante de los ingresos de las empresas proviene de contratos con el gobierno (por ejemplo, el contexto sanitario).

<sup>22</sup> Estudio sobre pacientes que presentaron denuncia ante la inspección sanitaria neerlandesa. Al exponer los resultados de la investigación, los autores identificaron el deber moral como la principal razón para informar, porque los informantes querían, ante todo, contribuir a la mejora de la calidad de la asistencia sanitaria.

infractora) y de la existencia de normas (compartidas), puede arrojar luz sobre los impulsos y las experiencias de los informantes externos en distintos sectores. La investigación se ha centrado principalmente en las normas sociales que impiden a los empresarios informar sobre otras empresas, debido a una cultura compartida de apoyo mutuo, secretismo y desconfianza general en los organismos de inspección (Gorta y Forell, 1995; Cohen, 2001; Van De Bunt, 2010).

En contextos que se caracterizan por dinámicas de competencia entre actores con una posición similar, a menudo surgen límites informales que dividen a los integrantes del grupo en «los de dentro» y «los de fuera», basados en la confianza mutua o, más frecuentemente, en la desconfianza hacia quienes no pertenecen al círculo interno (Breed, 2007; en Van Erp y Loyens, 2020, p. 272). En estas circunstancias, es común que aquellos que no se alinean con las normas establecidas sean señalados como responsables de los conflictos o problemas del grupo, convirtiéndose en chivos expiatorios (Loyens, 2012). Sin embargo, en contextos individualistas de tipo mercantil, la denuncia de irregularidades tiene como objetivo eliminar a los competidores por interés propio (Verweij et al., 2006, pp. 818-820 y 835).

#### 4. La ley 2/2023: limitaciones y contradicciones

A pesar de la importante contribución de los informantes externos a la detección de irregularidades, estos suelen quedar excluidos de las protecciones legales actuales, lo que genera un desincentivo significativo para que revelen información. Esto, a su vez, limita la eficacia de los sistemas de información como medio de prevención delictiva.

En el caso de España, si bien la figura del *whistleblower* ha adquirido cierta relevancia como medio de detección de tramas de corrupción política<sup>23</sup>, sólo recientemente ha tenido reconocimiento jurídico (Rodríguez Yagüe, 2006; Ragués, 2013; Amoedo Barreiro, 2017; Pérez Triviño, 2018; García-Moreno, 2020; Fernández Ajenjo, 2023). Durante la década de 2010, esta figura pasó a formar parte de la agenda política y social de algunas instituciones sociales y partidos políticos, generando iniciativas legislativas a nivel estatal<sup>24</sup>. Sin embargo, a pesar de que entre los años 2016 y 2017 algunas iniciativas a nivel autonómico<sup>25</sup> sí lograron salir

<sup>23</sup> Vid. Ana Garrido en el caso Gürtel o Azahara Peralta en el caso Acuamed. Otro ejemplo reciente es el de Ramiro Grau en el caso Koldo, que precisamente no encaja en la definición habitual de informante, ya que no formaba parte del Ministerio al que se refieren las irregularidades, por lo que se trataría de un informante externo.

<sup>24</sup> Vid. en el Boletín Oficial de la Cortes Generales (BOCG, en adelante) la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de Denunciantes presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos (Congreso de los Diputados, 2016); la Proposición de Ley de protección integral de los alertadores presentada por GMx (Congreso de los Diputados, 2019); o la Proposición de Ley de protección integral de los denunciantes de corrupción por el Grupo Parlamentario Vox Diputados (Congreso de los Diputados, 2020).

<sup>25</sup> Vid. la Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes, en Castilla y León (derogada por el Decreto-ley 3/2023, de 11 de mayo, por el que se regula el Sistema Interno de Información de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y posteriormente por la Ley 4/2024, de 9 de mayo, de medidas tributarias, financieras y administrativas, que crea la Autoridad Independiente en materia de corrupción de Castilla y León); la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana; la Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears (derogada por la Ley 2/2024, de 11 de abril, que regula la declaración de patrimonio y de actividades de los cargos públicos de la Comunidad Autónoma, y crea el Registro de Transparencia y Control del Patrimonio y de

adelante, los intentos en las Cortes Generales no prosperaron<sup>26</sup> hasta la aprobación, tras un largo periplo legislativo, de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, que impulsó su trasposición a las autoridades nacionales y el reconocimiento normativo del informante.

Con el objeto de asegurar la protección de los *whistleblowers* en el entorno europeo, en 2019 fue aprobada 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<sup>27</sup>. España llegó tarde a este mandato de transposición por parte de la Directiva, que fijó el plazo para el 17 de diciembre de 2021. Posteriormente, la Comisión presentó recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el 15 de febrero de 2023 por el incumplimiento en la transposición de dicha directiva por parte de España y otros siete Estados miembros (Comisión Europea, 2023).

Tanto la Directiva, con su referencia al «contexto laboral», como la Ley 2/2023, al ampliar el contexto al «laboral y profesional», continúan con los enfoques iniciales centrados exclusivamente en la protección de los trabajadores frente a represalias de su empleador. Aunque esta ampliación extiende significativamente el ámbito de aplicación<sup>28</sup>, no abarca a todos los posibles informantes. Como se destacó durante la tramitación del anteproyecto<sup>29</sup>, la Ley excluye a terceros completamente ajenos a la organización, así como a aquellas personas cuya relación con esta no se enmarque en un entorno profesional.

Las medidas de protección y apoyo<sup>30</sup> están claramente diseñadas para los sujetos definidos en el artículo 3 de la Ley, que establece el ámbito subjetivo de

---

las actividades de los Cargos Públicos); y la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas, en Aragón.

También pueden destacarse otras propuestas autonómicas aprobadas posteriormente al periodo 2016-2017: la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés, en el Principado de Asturias; la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra; la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante; y el Decreto 63/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece y regula el canal interno para el tratamiento de las informaciones sobre posibles infracciones en la Comunidad de Madrid.

<sup>26</sup> A nivel autonómico, especialmente en Madrid y Cataluña, también encontramos ejemplos de propuestas legislativas que finalmente no fueron aprobadas tras este periodo (2016-2017) como la Proposición de Ley de Protección Integral de los Funcionarios Denunciantes de Corrupción de la Comunidad de Madrid (Asamblea de Madrid, 2017); la Proposición de Ley de protección sobre los informantes de posibles infracciones del derecho en la Comunidad de Madrid (Asamblea de Madrid, 2020); o la Proposición de ley de protección integral de los alertadores en el ámbito competencial de la Generalitat (Parlament de Catalunya, 2018).

<sup>27</sup> Vid. la monografía de Viguri Cordero (2024) para un análisis detallado del desarrollo en materia de protección de los denunciantes en la Unión Europea desde los 2000 hasta la publicación de la Directiva.

<sup>28</sup> Máxime si consideramos que la mayoría de las leyes autonómicas que se adelantaron a la Directiva limitaban su ámbito de aplicación exclusivamente al sector público. Así, por ejemplo, el art. 45.1 de la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas. Esta delimitación también estaba presente en la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de Denunciantes presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos.

<sup>29</sup> Vid. la aportación de la Asociación Catalana de Compliance en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) del Anteproyecto de Ley reguladora de protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción por la que se traspone 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 (Ministerio de Justicia, 2022, p. 90).

<sup>30</sup> Recogidas en el Título VII de la Ley (arts. 35-41). El artículo 36 prohíbe expresamente las represalias contra los informantes. Además, contempla medidas para anular actos administrativos que tenga carácter de represalia y otorga a la AAI la capacidad de imponer sanciones y adoptar medidas provisionales. El artículo 37 prevé medidas de apoyo a los informantes, como asistencia jurídica, financiera y psicológica, junto con información accesible sobre sus derechos y recursos disponibles. Por

aplicación<sup>31</sup>, siguiendo los mínimos establecidos por la Directiva (artículos 19, 20.1 y 21.1), que la Ley ha reproducido de forma prácticamente literal. Asimismo, la Ley, en su artículo 63.1.b), tipifica como infracción muy grave la adopción de cualquier represalia<sup>32</sup> contra los sujetos comprendidos en dicho artículo 3. En este sentido, al menos se extienden a los informantes externos las garantías de confidencialidad respecto a su identidad, incluso cuando este no forme parte del grupo delimitado por el artículo 3.

Dejando de lado la posibilidad de realizar comunicaciones anónimas (Aliaga Rodríguez, 2022), surge la duda de si un sistema interno de información puede gestionar adecuadamente el amplio grupo de personas que, según la Directiva y la Ley, tienen derecho a acogerse al dispositivo de protección (Sierra-Rodríguez, 2023; Fernández Ramos, 2023). Este grupo incluye desde personas con vínculos ya concluidos con la organización o relaciones marcadamente indirectas (como trabajadores temporales de una subcontrata) hasta aquellas con relaciones meramente episódicas (como personas en prácticas o voluntarios en actividades puntuales). Además, ni la Directiva ni la Ley exigen que el informante justifique su vínculo con la organización para utilizar cualquiera de los canales del sistema interno de información.

Por otro lado, aunque la Ley permite que cualquier persona física utilice el sistema externo de información (artículo 16.1)<sup>33</sup> limita el ámbito de aplicación de las medidas de protección a quienes cumplen con los requisitos de su artículo 3. En este sentido, cuando la Ley (artículo 18.1) regula el trámite de admisión de la información ante la Autoridad Independiente de Protección del Informante (en adelante, AAI), obliga a la comprobación de que los hechos comunicados se encuentren dentro del ámbito de aplicación recogido (artículo 2), y autoriza la inadmisión de la comunicación de una serie cerrada de supuestos referidos al contenido de la información, pero no contempla como supuesto de inadmisión circunstancias personales referidas al informante. Sin embargo, aunque la Ley reconozca a cualquier ciudadano la

---

su parte, el artículo 38 amplía las garantías de protección al establecer que los informantes no serán responsables por la divulgación de información necesaria para evidenciar infracciones, siempre que lo hagan de buena fe, invirtiendo la carga de la prueba en casos de represalias. El artículo 39 reconoce ciertos derechos a las personas afectadas por las denuncias, garantizando su presunción de inocencia y acceso al expediente. Finalmente, el artículo 40 introduce mecanismos de exención o atenuación de sanciones administrativas para informantes que hayan participado en las infracciones denunciadas, siempre que colaboren plenamente con la investigación, y el artículo 41 asigna a la AAI y a órganos autonómicos las competencias para aplicar estas medidas.

<sup>31</sup> Informantes del sector privado o público que obtengan información sobre infracciones en un contexto laboral o profesional, incluyendo empleados, autónomos, accionistas, directivos y personas bajo supervisión de contratistas o proveedores. También extrabajadores, voluntarios, becarios y candidatos que obtuvieron información durante procesos precontractuales. Además, las medidas de protección se extienden a representantes legales de trabajadores, asistentes del informante, personas relacionadas con el informante que puedan sufrir represalias (como familiares o compañeros), y personas jurídicas vinculadas al informante con participación significativa en una organización.

<sup>32</sup> La definición legal de «represalias» que emplea la Ley se encuentra en su artículo 36.2: «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». En ese sentido, *vid.* Sierra-Rodríguez (2025) para un análisis en profundidad sobre la jurisprudencia nacional e internacional de la modalidad de «revelación pública» en diferentes contextos (p. ej. en el periodístico). El propio artículo posteriormente (art. 36.3) establece a título enunciativo tipos específicos, incluyendo despidos, degradaciones, modificaciones sustanciales de condiciones laborales, y la no renovación o conversión de contratos temporales cuando existan expectativas legítimas de estabilidad laboral. También se incluyen daños económicos o reputacionales, coacciones, acoso, evaluaciones negativas, inclusión en listas negras que dificulten el acceso al empleo, denegación de licencias, permisos o formación, y cualquier tipo de discriminación o trato injusto.

<sup>33</sup> Esta es una de las principales diferencias respecto a los sistemas internos de información (art. 5.2.a), que únicamente permitirían comunicar información a los sujetos descritos en el art. 3.

posibilidad utilizar los sistemas externos de información, si atendemos a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley, queda claro que el reconocimiento general del informante externo no es la orientación que el legislador ha querido expresar en la norma<sup>34</sup>.

Esto genera una incongruencia evidente, pues los informantes *extranei*, es decir, aquellos que no se encuentren vinculados con la organización afectada, no se entenderían amparados por la protección que dispone la norma una vez hecho uso del sistema externo de información<sup>35</sup>. Tal puede ser el caso de quienes obtienen la información bien por la indiscreción de alguna persona del entorno de la organización (ej. familiares o amistades de los administradores o los trabajadores), bien de manera casual (por ejemplo, quien reciba por error documentación acreditativa de la comisión de un fraude). En otras ocasiones, se tratará simplemente de un investigador especializado o un activista experto en determinadas materias (Jiménez Franco, 2022, p. 228).

Cabe plantearse por qué, si la Directiva permite ampliar el ámbito de aplicación personal y sólo delimita un ámbito de aplicación «mínimo» (artículo 4.1), el legislador español no ha optado por ello durante el proceso de transposición<sup>36</sup>. Así, en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley se propuso extender la noción de informante a cualquier persona que se enfrenta a un riesgo de represalias por alertar sobre abusos. Este fue el caso de las enmiendas núm. 255 del Grupo Parlamentario Plural y las enmiendas núm. 115 y 95 del Grupo Parlamentario Republicano. En la motivación de esta última se indica que en al menos un 15% de los casos de informantes no hay ninguna relación laboral, por lo que cualquier persona debería disfrutar de protección (Congreso de los Diputados, 2022, p. 79). Igualmente, la Oficina Antifraude de Catalunya (OAC) señaló en la MAIN del Anteproyecto de Ley que la protección debería extenderse al resto de ciudadanos que, al margen de relación profesional alguna, reporten informaciones incluidas en el ámbito de protección (Ministerio de Justicia, 2022, p. 112).

La decisión estatal de no dar protección a los informantes externos resulta ser una decisión más incongruente aún si tenemos en cuenta que a nivel autonómico algunas leyes ya habían ampliado las garantías de protección a sujetos sin una vinculación laboral directa con la organización en su intento de fomentar la denuncia de irregularidades. Desde el punto de vista de los canales externos, los parlamentos autonómicos de Valencia, Illes Balears, Navarra, Asturias y Andalucía ya optaron por conceder el estatus de denunciante o informante a todas las personas que faciliten información, con independencia de su vinculación con la entidad afectada<sup>37</sup>. Antes de

<sup>34</sup> Así puede apreciarse también en el Preámbulo de la Ley: «El título III aborda de manera sistemática la regulación específica del canal externo ante el que podrán informar las personas físicas a las que se refiere el artículo 3 de la ley, ya sea directamente, ya con posterioridad a la previa formulación de información ante el canal interno».

<sup>35</sup> Incongruencia similar y cuestionable es que se retire la protección de la persona informadora al concurrir la causa de inadmisión del art. 35.2.a), que establece que: «Quedan expresamente excluidos de la protección prevista en esta ley aquellas personas que comuniquen o revelen: a) Informaciones contenidas en comunicaciones que hayan sido inadmitidas por algún canal interno de información o por alguna de las causas previstas en el artículo 18.2.a)». La Directiva 2019/1937 no contempla expresamente una exclusión de esta naturaleza, si bien en su Informe 1361/2022, de 8 de septiembre (p. 49), el Consejo de Estado señaló que podría encontrarse respaldo en diversas previsiones de la misma. Sobre otros motivos de exclusión de protección por incumplimientos de los requisitos objetivos y formales *vid.* Pérez Monguió (2023, pp. 152-161).

<sup>36</sup> Dos años antes de la entrada en vigor de la Directiva, Amoedo Barreiro (2017, p. 4) defendió la ampliación del concepto de informante para incluir a cualquier persona, fuera de la relación empleado-empleador, que denuncie irregularidades o abusos que perjudiquen el interés general.

<sup>37</sup> El resto de comunidades autónomas que habían regulado la protección de los informantes antes de la publicación de la Ley 2/2023 no contemplaron esa ampliación. El artículo primero de la Ley 2/2016, de 11 de noviembre, de Castilla y León establece que: «La presente Ley tiene por objeto regular las

la promulgación de la Ley 2/2023 ya existía en España una red institucional conformada por una serie de autoridades autonómicas dedicadas a la prevención de la corrupción que operaban incluso antes de la publicación de la Directiva. El propio Preámbulo de la Ley menciona estas iniciativas anteriores: «(...) las comunidades autónomas de Cataluña, Valenciana, Illes Balears, Navarra, Principado de Asturias o Andalucía han abordado la cuestión de la protección de los denunciantes, si bien la regulación ha sido parcial y centrada fundamentalmente en la creación de oficinas o agencias con la específica función de prevenir e investigar casos de uso o destino fraudulentos de fondos públicos, aprovechamientos ilícitos derivados de actuaciones que comporten conflictos de intereses o uso de información privilegiada, o en general conductas contrarias a la integridad; es decir, han circunscrito esta legislación al ámbito público, con carácter previo en algunos casos a la Directiva 2019/1937». Ahora bien, aunque el Preámbulo reconoce expresamente la labor pionera de algunas comunidades autónomas, omite subrayar un aspecto relevante: en varios de estos marcos autonómicos no solo se abordó la cuestión desde una perspectiva institucional, sino que también se amplió el ámbito subjetivo de protección a cualquier ciudadano.

Así, el artículo 14.1.a) de la Ley 3/2024, de 27 de junio, de modificación de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana dispone que se considera persona denunciante «cualquier persona física o jurídica que comunique hechos que pueden 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 30.1 del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la antigua Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears recoge que la Oficina «habilitará un formulario, en la sede electrónica, para facilitar la presentación de las denuncias y para que estas sean accesibles a toda la ciudadanía de las Illes Balears». Por su parte, la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra establece en su artículo 12.1 que su buzón de denuncias se habilitará para «recibir quejas, denuncias o sugerencias de la ciudadanía relacionadas con actuaciones o conductas en las que puedan incurrir las autoridades, el personal y altos cargos en los términos del artículo 4.1 de la presente ley foral, siempre que se refieran a asuntos sometidos al ámbito de aplicación de la misma»; y en su artículo 24 no establece la inexistencia de relación profesional con la organización como motivo de privación de las medidas de protección del denunciante. El artículo 59 de la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés, del Principado de Asturias, no establece tampoco la necesidad de que el informante tenga una vinculación profesional con la entidad («Cualquier persona física o jurídica podrá denunciar»), y su Preámbulo deja claro que la Ley «tiene por objeto habilitar una vía segura para que los empleados públicos y, en general, cualquier persona física o jurídica puedan denunciar situaciones relacionadas con la corrupción y con la integridad pública». Por último, el artículo 35.1 de la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante, limita la restricción

---

actuaciones de la Administración de la Comunidad de Castilla y León ante las informaciones que le sean facilitadas por su personal (...), así como establecer las garantías que se otorgan a los informantes». La Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón define en su artículo 45 al denunciante como «cualquier empleado del sector público de Aragón o de las instituciones y órganos estatutarios». Finalmente, el artículo 3 c) del Decreto 63/2022, de 20 de julio, de la Comunidad de Madrid, restringe la definición de informante a los empleados públicos (actuales y antiguos) de la Administración de la Comunidad de Madrid.

a las medidas de protección únicamente al cumplimiento de los requisitos formales establecidos en la propia ley (art. 20 c)).

El debate internacional sobre la incidencia de los informantes externos debe ser trasladado también al contexto español. Sin embargo, debido a su reciente entrada en funcionamiento<sup>38</sup>, no contamos aún con ningún informe detallado por parte de la AAI que nos muestre dicha incidencia. Contamos, eso sí, con memorias e informes anuales de algunas de las agencias autonómicas dedicadas a la prevención de la corrupción<sup>39</sup>. Este es el caso, por ejemplo, de la Agencia Valenciana Antifraude (AVAF)<sup>40</sup> que, de acuerdo con su compromiso de transparencia reflejado en el art. 22.1 de la Ley 11/2016, viene publicando sus memorias anuales desde 2018. En su última memoria de 2025 la AVAF recibió un total de 564 denuncias durante el año fiscal de 2024, de las cuales, 513 (el 84%) se realizaron a través de su buzón de denuncias (p. 37). A diferencia de la tendencia que veíamos en los informes de ese mismo año de la ACFE y la CFTC, la mayoría de estas denuncias no provenían de empleados públicos o de personal con cargo político en el órgano de la administración denunciado. De las 549 personas físicas<sup>41</sup> que habían denunciado<sup>42</sup>, 144 (en torno al 52%) lo habían hecho en calidad de particular (p. 41)<sup>43</sup>.

La Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (OAAF), quien ejerce en Andalucía de canal externo, recoge en su memoria del año 2024 un total de 972 denuncias. De ese total, aunque la Oficina señala en su memoria la participación ciudadana y que 428 de las denuncias se presentaron de forma anónima (p. 22), en la memoria no se presenta una distinción del perfil del informante.

Por su parte, la OAC, según indica su última memoria publicada en 2025 (p.9), ha experimentado un aumento considerable en la solicitud de medidas de protección (pasando de un total de 2 para los años en los años 2021 y 2022 a 30 en el año 2023 y 41 en 2024)<sup>44</sup>. De ese total de 41 informantes del año 2024, el 90% (37) que solicitaron expediente de protección tenían vinculación con la organización. Muy interesante es la reflexión que hace la OAC a continuación: «cuando la persona denunciante no tiene ningún vínculo con la entidad afectada a la que se atribuyen las irregularidades o infracciones denunciadas, las probabilidades de que sufra algún tipo de represalia, aunque no sean nulas, son claramente inferiores» (p. 8). Si lo comparamos con el total de denuncias recibidas ese mismo año (1.291), el 26%

<sup>38</sup> El 12 de agosto de 2025 se publicó en el BOE la Orden Ministerial PJC/908/2025, de 8 de agosto, la cual contempla la entrada en funcionamiento el 1 de septiembre de la AAI.

<sup>39</sup> Si bien el artículo 13.1 de Ley 16/2016, de 9 de diciembre, establecía la obligación de publicar en su memoria anual a la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears el total de denuncias y expedientes tramitados, tras su derogación con la Ley 2/2024, de 11 de abril, la página web de la Oficina, junto con sus publicaciones, dejó de ser accesible para la ciudadanía.

<sup>40</sup> Cabe aclarar que la AVAF asumió el Registro de Responsables de los Sistemas Internos de Información del sector público valenciano conforme al artículo 8.3 de la Ley 2/2023: «Tanto el nombramiento como el cese de la persona física individualmente designada, así como de las integrantes del órgano colegiado deberán ser notificados a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.I.P., o, en su caso, a las autoridades u órganos competentes de las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el plazo de los diez días hábiles siguientes, especificando, en el caso de su cese, las razones que han justificado el mismo».

<sup>41</sup> De ese total de 564 denuncias, hay que tener en cuenta también que 323 se hicieron de manera anónima.

<sup>42</sup> Este total lo conforma tanto las denuncias realizadas inicialmente de manera anónima (323) como las que no (226).

<sup>43</sup> Las 14 denuncias restantes provenían de personas jurídicas como ONG, sindicatos o grupos políticos.

<sup>44</sup> Si bien el aumento de solicitudes de protección guarda una estrecha relación con la entrada en vigor de la Ley 2/2023, el incremento de denuncias que, de manera general, han experimentado estas agencias debe entenderse como un fenómeno multifactorial. Cabe señalar también que muchas de estas denuncias finalmente no serán siquiera objeto de investigación.

provenían de actores externos<sup>45</sup> (p. 54). El 74% restante lo forman denuncias anónimas (70,1%) y funcionarios y trabajadores públicos (4%).

Respecto a la reciente Autoridad Independiente en materia de corrupción de Castilla y León (AICCYL), en su memoria de actividades del ejercicio de 2024 indican que recibieron un total de 25 denuncias, de las cuales, cinco fueron inadmitidas, una de ellas se envió al Ministerio Fiscal y dos de ellas a la autoridad competente para su resolución siendo el resto archivadas, algunas con observaciones (p. 7). Adicionalmente, solo dos personas denunciantes solicitaron el estatuto de protección. Ninguno de los dos casos reunía los requisitos de protección establecidos en el ya mencionado artículo 35 de la Ley 2/2023. Si bien la memoria distingue entre personas denunciantes personadas (19 de los 25) y anónimas, no hace distinción sobre su procedencia o relación con la entidad denunciada.

Como se desprende de los datos de estas memorias, en la práctica no son únicamente empleados públicos quienes recurren a los sistemas de información, sino también particulares y ciudadanos sin vínculo formal con la organización afectada. La experiencia de la AVAF, por ejemplo, es especialmente ilustrativa, al mostrar que poco más de la mitad de las denuncias proceden de particulares. Aunque algunas de estas agencias, como la OAC, subrayen que el riesgo de represalia es menor cuando el informante carece de vinculación con la entidad denunciada, lo cierto es que el volumen de denuncias procedentes de actores externos revela que el funcionamiento del sistema depende también de su participación. En este contexto, no debería ser relevante quién haga la revelación, ni cuál sea su relación -directa o indirecta- con la organización en la que ocurre la infracción que afecta al interés público. Lo esencial es destapar tales situaciones, reconociendo que el alcance de la protección del informante variará según el caso (Chalouat et al., 2019, p. 7). En este sentido, Sendín García (2019, p. 342) defiende «la necesidad de una acción pública que permita al ciudadano lograr un cumplimiento que no debe estar obligado a lograr por sus medios privados, porque se ha erigido por la autoridad de la ley en una cuestión de interés público».

En determinados entornos institucionales, como los servicios socio-sanitarios, los usuarios, ya sean víctimas directas o testigos de infracciones graves (como casos de maltrato), pueden tener acceso a información relevante y a la vez temer sufrir represalias<sup>46</sup>, de modo que también deberían poder beneficiarse de la protección contra estas, aun cuando no accedan a dicha información en calidad de profesionales, sino de usuarios (Fernández Ramos, 2023, p. 84). Los centros penitenciarios presentan un contexto similar ya que los presos pueden ser testigos o víctimas directas de abusos, violencia institucional o trato degradante, pero enfrentan barreras estructurales para denunciar tales prácticas.

También existen profesionales que, sin vinculación laboral directa o indirecta con la organización, acceden a información en el desempeño de sus funciones, y para poder informar sin perjudicar gravemente sus operaciones necesitan salvaguardar su identidad. En este sentido, en la consulta pública del Anteproyecto de Ley, R.G.B., funcionaria de la Diputación de Cádiz, puso de manifiesto la delicada posición en relación con las tareas de asistencia técnica a los Ayuntamientos de funcionarios que pertenecen a una administración distinta (Ministerio de Justicia, 2022, p. 99).

<sup>45</sup> En concreto, este porcentaje lo componen sindicatos (2,2%), grupos políticos (5%), particulares (18,3%) y otras entidades o iniciativas propias (0,5%).

<sup>46</sup> En caso un reciente, una residencia de mayores privada decidió represaliar a una usuaria de 69 años en silla de ruedas con la recisión de su contrato de residencia una vez esta denunció haber sufrido actos de hostilidad por parte del personal (Peinado, 2023).

Para abordar la inclusión de actores externos en el ámbito de protección de la Ley 2/2023 resulta imprescindible equilibrar la claridad normativa con la flexibilidad necesaria para adaptarse a casos específicos. Una solución viable para salvaguardar el principio de igualdad entre los informantes sería establecer un listado de actores externos susceptibles de protección -que incluya tanto proveedores como clientes, competidores y auditores-, acompañado de una cláusula abierta que permita a la AAI extender dichas medidas en función del contexto del informante<sup>47</sup>. Todo ello, por supuesto, sin perjuicio de que deban concurrir de manera simultánea los requisitos objetivos (la información que se comunique o revele públicamente debe ir referida a las infracciones previstas en su artículo 2), subjetivos (existen motivos razonables para pensar que la información es veraz) y formales (la información debe realizarse conforme a los requerimientos previstos: uso de canal interno de información, canal externo o revelación pública) que recoge la Ley como condiciones para la protección (artículo 35).

## 5. Conclusiones

El análisis del marco legal español e internacional en relación con la protección de los informantes ha revelado importantes limitaciones, especialmente en cuanto a la exclusión de actores externos de las medidas de protección. Aunque los sistemas de información buscan fomentar la prevención de infracciones, restringir la protección exclusivamente a informantes internos reduce significativamente su potencial efectividad.

Las investigaciones revisadas en este artículo ofrecen un punto de partida para comprender las motivaciones de los informantes externos -como clientes, competidores y otros actores con acceso indirecto a información sensible-, subrayando su papel en la identificación de irregularidades. Sin embargo, el alcance empírico de estos estudios sigue siendo limitado. Las conclusiones sobre altruismo, interés propio o barreras culturales, aunque relevantes, tienden a reafirmar ideas relativamente obvias (como la relevancia en la percepción de la gravedad de la infracción; *vid.* Rothwell y Baldwin, 2006; Feldman y Lobel, 2010; Chen y Lai, 2014), sin aportar evidencia realmente innovadora. Este fenómeno refleja, tanto en el estudio de los informantes externos como en el de los internos, una carencia en la investigación del fenómeno.

El modelo adoptado por los ordenamientos jurídicos europeos, incluido el español, se centra exclusivamente en la protección del informante interno. Este enfoque, que apuesta por fomentar una «cultura de la información» basada en el altruismo y el deber ético, parece obviar los dilemas axiológicos a los que se enfrentan tanto los informantes internos como externos, al tiempo que desatiende las dinámicas competitivas que a menudo impulsan la denuncia entre los actores externos. Además, si el objetivo principal de estas normativas es fomentar dicha «cultura de la información» y, con ello, la prevención delictiva, el enfoque europeo resulta limitado. Los estudios de Dyck et al. (2010), Miceli et al., (2014), Culiberg y Mihelič (2017) o Van Erp y Loyens (2020), apuntan a que competidores y clientes detectan fraudes con la misma eficacia que los organismos reguladores, e incluso con tiempos de respuesta más cortos. Sin embargo, el papel de los informantes externos permanece

<sup>47</sup> Debe reconocerse, no obstante, que la ampliación de la protección a agentes externos puede llegar a plantear serias dificultades prácticas cuando las entidades encargadas de efectuar las medidas de protección carecen de los medios suficientes. Pienso, por ejemplo, en las universidades: al tratarse de instituciones con un número muy elevado de posibles informantes externos (como es el caso del alumnado), la implementación de un sistema de protección efectivo no es una cuestión sencilla.

limitado debido a la falta de incentivos claros y protecciones legales para estos actores.

Una futura investigación en profundidad debería desentrañar cómo los límites del ámbito subjetivo de la Ley 2/2023 en materia de medidas de protección se articulan con la práctica de los órganos encargados de la gestión del canal externo en las administraciones autonómicas, especialmente en aquellas cuya trayectoria jurídica contempla de forma expresa la participación de actores externos (p. ej. Andalucía, Valencia o Navarra). En este sentido, cabría explorar no solo la viabilidad de una eventual ampliación estatal del ámbito de protección, ya sea mediante reforma legislativa o a través de la actuación de las autoridades y agencias competentes, sino también el modo en que determinadas legislaciones autonómicas han avanzado al prever listados orientativos de actores protegidos junto con cláusulas abiertas que permiten valorar supuestos excepcionales. Este modelo, al combinar seguridad jurídica con flexibilidad, ofrece un marco útil para proteger a quienes acceden a información sensible y se exponen a represalias, y merece ser analizado en cuanto a su traslación práctica.

Ampliar el alcance de las protecciones legales para incluir a los informantes externos sería una medida no solo razonable, sino también estratégica. Tal extensión no solo incrementaría la eficacia de los sistemas de denuncia al involucrar a un mayor número de actores, sino que también fortalecería el compromiso social en la lucha contra la corrupción y las irregularidades en el seno de los entes colectivos. Para ello, he propuesto aquí un enfoque híbrido: establecer un listado orientativo de actores protegidos, complementado con una cláusula abierta que permita a la AAI valorar casos excepcionales. Esta aproximación garantizaría seguridad jurídica y flexibilidad para proteger a aquellos con acceso a información relevante y que tengan riesgo de sufrir represalias.

## Bibliografía

- Agencia Valenciana Antifraude (2025). *Memoria de Actividad 2024*. Disponible en [https://www.antifrauvc.es/memorias\\_avaf/](https://www.antifrauvc.es/memorias_avaf/).
- Aliaga Rodríguez, R. (2022). La denuncia anónima como instrumento de transparencia y protección de los denunciantes. *Revista Española de la Transparencia*, 14, pp. 57-78.
- Alleyne, P., Haniffa, R., y Hudaib, M. (2016). The construction of a whistleblowing protocol for audit organizations: A four-stage participatory approach. *International Journal of Auditing*, 20, pp. 72-86.
- Alleyne, P., Hudaib, M., y Pike, R. (2013). Toward a conceptual model of whistleblowing intentions among external auditors. *British Accounting Review*, 4, pp. 10-23.
- Amoedo Barreiro, J. D. (2017). Hacia una Ley de Protección para los denunciantes de corrupción en España. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, núm. 3.
- Andrade, J. (2015). Reconceptualising Whistleblowing in a Complex World. *Journal of Business Ethics*, vol. 128, pp. 321-335.
- Arroyo Pardo, P., SMAILI, N. y BENSID, S. (2023). Removing Barriers to Whistleblowing at Nonprofit Organizations through Employee Empowerment. *Accounting Perspectives*, vol. 23(1), pp. 267-300.
- Asamblea de Madrid (2017). *Proposición de Ley de Protección Integral de los Funcionarios Denunciantes de Corrupción de la Comunidad de Madrid* (Núm. 100, de 2 de febrero de 2017). BOCM.
- (2020). *Proposición de Ley de protección sobre los informantes de posibles infracciones del derecho en la Comunidad de Madrid* (Núm. 94 de 26 de

- noviembre de 2020). BOCM.
- Association of Certified Fraud Examiners (2024). *Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations*. Disponible en <https://legacy.acfe.com/report-to-the-nations/2024/>.
- Autoridad Independiente en materia de corrupción de Castilla y León (2025). *Memoria de actividades 2024*. Disponible en <https://www.aiccy.es/la-aiccy-publica-su-primer-memoria-de-actividades-correspondiente-al-ejercicio-2024/>.
- Ayres, I., y Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Bouville, M. (2008). Whistle-blowing and morality. *Journal of Business Ethics*, vol. 81, pp. 579-585.
- Bouwman, R., Bonhoff, M., Robben, P., y Friese, R. (2016). Patients' perspectives on the role of their complaints in the regulatory process. *Health Expectations*, 19, pp. 483-496.
- Breed, C. J. M. (2007). *Bestuurscultuur en strategie: een onderzoek naar de cognitieve kaart van topambtenaren* [Cultura administrativa y estrategia: una investigación del mapa cognitivo de los administradores ejecutivos]. La Haya, Países Bajos: Sdu uitgevers.
- Butler, J. V., Serra, D., y Spagnolo, G. (2020). Motivating whistleblowers. *Management Science*, vol. 66(2), pp. 605-621.
- CFTC (2024). *Annual Report on the Whistleblower Program and Customer Education Initiatives*. Disponible en <https://www.whistleblower.gov/reports>.
- Chalouat, I., Carrión-Crespo, C. y Licata, M. (2019). *Legislación y práctica en materia de protección de denunciantes en el sector público y en el sector de servicios financieros*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Chen, C., y Lai, C. (2014). To blow or not to blow the whistle: The effects of potential harm, social pressure and organisational commitment on whistleblowing intention and behavior-organizational commitment on whistleblowing intention and behavior. *Business Ethics: A European Review*, vol. 23, pp. 327-342.
- Cohen, S. (2001). *States of denial: Knowing about atrocities and suffering*. Cambridge, Reino Unido: Policy Press.
- Comisión Europea (2023). *The European Commission decides to refer 8 Member States to the Court of Justice of the European Union over the protection of whistleblowers*. Disponible en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_703](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_703).
- Congreso De Los Diputados (2016). *Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de Denunciantes* (Congreso de los Diputados, serie B, núm. B-33-1, de 23 de noviembre de 2016). BOCG.
- (2019). *Proposición de Ley de protección integral de los alertadores* (Congreso de los Diputados, serie B, núm. B-29-1, de 11 de junio de 2019). BOCG.
- (2020). *Proposición de Ley de protección integral de los denunciantes de corrupción* (Congreso de los Diputados, serie B, núm. B-56-1, de 21 de febrero de 2020). BOCG.
- (2022). *Proyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción* (Congreso de los Diputados núm. A-123-3, de 28 de noviembre de 2022). BOCG.
- Culiberg, B., y Mihelič, K. K. (2017). The evolution of whistleblowing studies: A critical review and research agenda. *Journal of Business Ethics*, vol. 146, pp. 787-803.
- De Graaf, G. (2010). A report on reporting: Why peers report integrity and law violations in public organizations. *Public Administration Review*, 70, pp. 767-779.
- Dimaggio, P., y Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, pp. 147-160.
- Dozier, J. B., y Miceli, M. P. (1985). Potential predictors of whistle-blowing: A prosocial behavior perspective. *Academy of Management Review*, vol. 10, pp. 823-836.
- Dyck, A., Morse, A., y Zingales, L. (2010). Who blows the whistle on corporate fraud?

- The Journal of Finance*, 65, pp. 2213-2253.
- Emirbayer, M., y Johnson, V. (2008). Bourdieu and organizational analysis. *Theory and Society*, 37, pp. 1-44.
- Engdahl, O., y Larsson, B. (2015). Duties to distrust: The decentring of economic and white-collar crime policing in Sweden. *British Journal of Criminology*, vol. 56, pp. 515-536.
- Etienne, J. (2014). The politics of detection in business regulation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm. 25, pp. 257-284.
- (2015). Different ways of blowing the whistle: Explaining variations in decentralized enforcement in the UK and France. *Regulation & Governance*, núm. 9, pp. 309-324.
- Feldman, Y., y Lobel, O. (2010). The Incentives Matrix: The Comparative Effectiveness of Rewards, Liabilities, Duties, and Protections for Reporting Illegality. *Texas Law Review*, vol. 88(6), pp. 1151-1211.
- Fernández Ajenjo, J. A. (2023). *Comentarios de la Ley 2/2023 reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Fernández Ramos, S. (2023). Ámbito de aplicación. En Pérez Monguió, J. M. y Fernández Ramos, S. (coords.), *El nuevo sistema de protección del informante. Estudio sistemático de 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* (pp. 43-98). Madrid, España: La Ley.
- Franklin, D. (2005). The outsiders: Broadening the scope of standing in whistleblower actions in light of Anderson vs. U.S. department of labor. *Journal of Natural Resources & Environmental Law*, 20, pp. 281-290.
- García-Moreno, B. (2020). *Del whistleblower al alertador. La regulación europea de los canales de denuncias*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Gobert, J., y Punch, M. (2003). Whistleblowers, the public interest, and the Public Interest Disclosure Act 1998. *Modern Law Review*, 63(1), pp. 25-54.
- Gorta, A., y Forell, S. (1995). Layers of decisions: Linking social definitions of corruption and willingness to take action. *Crime, Law and Social Change*, vol. 23, pp. 315-343.
- Hollings, J. (2013). Let the story go: The role of emotion in the decision-making process of the reluctant, vulnerable witness or whistleblower. *Journal of Business Ethics*, vol. 114(3), pp. 501-512.
- Jiménez Franco, E. (2022). Prospectiva administrativa y la futura Ley de protección de los informantes. En Eiros Bachiller, M. (coord.) y Sánchez Sánchez, Z. (dir.), *Regulación con prospectiva de futuro y de consenso: gobernanza anticipatoria y prospectiva administrativa* (pp. 215-242). Navarra, España: Thomson Reuters Aranzadi.
- Jubb, P. (1999). Whistleblowing: A restrictive definition and interpretation. *Journal of Business Ethics*, vol. 21, pp. 77-94.
- Kang, M. M. (2023). Whistleblowing in the Public Sector: A Systematic Literature Review. *Review of Public Personnel Administration*, 43(2), pp. 381-406.
- Kaplan, S., Pany, K., Samuels, J. y Zhang, J. (2009). An examination of the association between gender and reporting intentions for fraudulent financial reporting. *Journal of Business Ethics*, vol. 87(1), pp. 15-30.
- Kenny, K. y Fanchini, M. (2024). Women Whistleblowers: Examining parrhesia, power and gender with Sophocles' Antigone. *Organization Studies*, vol. 45(2), pp. 275-296.
- King, G., y Hermodson, A. (2000). Peer reporting of co-worker wrongdoing: A qualitative analysis of observer attitudes in the decision to report versus not report unethical behavior. *Journal of Applied Communication Research*, vol. 28, pp. 309-329.
- Kölbl, R. (2015). Whistleblowing in Europe: regulatory frameworks and empirical

- research. En J. G. Van Erp, W. Huisman, G. Vande Walle, y J. Beckers (eds.), *The Routledge Handbook of White-Collar and Corporate Crime in Europe* (pp. 418-435). Oxon, Reino Unido: Routledge.
- Lee, G., Pittroff, E., y Turner, M. J. (2020). Is a uniform approach to whistle-blowing regulation effective? Evidence from the United States and Germany. *Journal of Business Ethics*, 163, pp. 553-576.
- Liyanarachchi, G. A. Y Adler, R. (2011). Accountant's whistle-blowing intentions: The impact of retaliation, age, and gender. *Australian Accounting Review*, vol. 21(2), pp. 167-182.
- Loyens, K. (2012). *Integrity secured. Understanding ethical decision making among street-level bureaucrats in the Belgian Labor Inspection and Federal Police*. Tesis doctoral. Katholieke Universiteit Leuven, Lovaina, Bélgica.
- Miceli, M. P., Dreyfus, S., y Near, J. P. (2014). Outsider «whistleblowers»: Conceptualizing and distinguishing «bell-ringing» behavior. En A. J. Brown, D. Lewis, R. Moberly, y W. Vandekerckhove (eds.), *International handbook on whistleblowing research* (pp. 71-94). Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Miceli, M. P., Near, J. P., Rehg, M. T. y Van Scotter, J. R. (2012). Predicting employee reactions to perceived organizational wrongdoing: Demoralization, justice, proactive personality, and whistle-blowing. *Human Relations*, vol. 65(8), pp. 923-954.
- Miethe, T. D. (1999). *Whistleblowing at work: Tough choices in exposing fraud, waste and abuse on the job*. Boulder (Colorado), Estados Unidos: Westview Press.
- Ministerio de Justicia (2022). *Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Anteproyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*. Disponible en [https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura\\_14/spl\\_68/pdfs/2.pdf](https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_14/spl_68/pdfs/2.pdf).
- Nader, R., Petkas, P.J. Y Blackwell, K. (1972). *Whistleblowing: The Report of the Conference on Professional Responsibility*. Nueva York: Estados Unidos, Grossman Publishers.
- Near, J. P., y Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: The case of whistle-blowing. *Journal of Business Ethics*, vol. 4, pp. 1-16.
- Nicholls, A. R., Fairs, L. R. W., Toner, J., Jones, L., Mantis, C., Barkoukis, V., Perry, J. L., Micle, A. V., Theodorou, N. C., Shakhverdieva, S., Stoicescu, M., Vesic, M. V., Dikic, N., Andjelkovic, M., Grima, E. G., Amigo, J. A., y Schomöller, A. (2021). Snitches Get Stitches and End Up in Ditches: A Systematic Review of the Factors Associated with Whistleblowing Intentions. *Frontiers in Psychology*, 12(1), pp. 1-20.
- Nielsen, V. L., y Parker, C. (2011). Introduction. En C. Parker y V. L. Nielsen (eds.), *Explaining regulatory compliance: business responses to regulation* (pp. 1-37). Glos, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Nyreröd, T., y Spagnolo, G. (2021). Myths and numbers on whistleblower rewards. *Regulation & Governance*, 15(1), pp. 82-97.
- Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (2025). *Memoria anual de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción 2024*. Disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2025/121/25>.
- Park, H., y Lewis, D. (2019). The motivations of external whistleblowers and their impact on the intention to blow the whistle again. *Business ethics: A European review*, 28(3), pp. 379-390.
- Parlament de Catalunya (2018). Proposición de ley de protección integral de los alertadores en el ámbito competencial de la Generalitat. BOPC, núm. 118, de 5 de julio de 2018. Disponible en [https://www.parlament.cat/ext/rpcat\\_portal/siap-cerca/expedient?p15\\_num\\_expedient=202-00022%2F12&clear=RR,15](https://www.parlament.cat/ext/rpcat_portal/siap-cerca/expedient?p15_num_expedient=202-00022%2F12&clear=RR,15).
- Pautz, M., y Rinfret, S. (2014). State environmental regulators: Perspectives about

- trust with their regulatory counterparts. *Journal of Public Affairs*, núm. 16, pp. 28-38.
- Peinado, F. (14 de febrero de 2023). Así expulsa una residencia de mayores a una residente “incómoda”: “La relación de confianza contigo es inexistente”. *El País*. <https://elpais.com/espagna/madrid/2023-02-14/asi-expulsa-una-residencia-de-mayores-a-una-mujer-en-silla-de-ruedas-la-relacion-de-confianza-contigo-es-inexistente.html>.
- Pérez Monguió, J. M. (2023). Red o telaraña: las condiciones para la protección del informante. *Revista Española de la Transparencia*, 18, pp. 133-163.
- Pérez Triviño, J. L. (2018). Whistleblowing. EUNOMÍA. *Revista En Cultura De La Legalidad*, 14, pp. 285-298.
- Perinaud, C. (2015). *Europe and «Whistleblowers»: still a bumpy road...* Comunicación impartida en la Universidad Paris X Nanterre la Défense el 21 de mayo de 2015. <https://free-group.eu/2015/05/21/europe-and-whistleblowers-still-a-bumpy-road/>.
- Prysmakova, P. y Evans, M. (2020). Whistleblowing Motivation and Gender. *Review of Public Personnel Administration*, <https://doi.org/10.1177/0734371X20967982>.
- Puni, A. y Hilton, S. K. (2020). Power distance culture and whistleblowing intentions: the moderating effect of gender. *International Journal of Ethics and Systems*, vol. 36(2), pp. 217-234.
- Ragués i Vallés, R. (2013). *Whistleblowing: una aproximación desde el Derecho Penal*. Madrid, España: Marcial Pons.
- Rehg, M. T., Miceli, M. P., Near, J. P. y Van Scotter, J. R. (2008). Antecedents and outcomes of retaliation against whistleblowers: Gender differences and power relationships. *Organization Science*, vol. 19(2), pp. 221-240.
- Rice, D. (2013). Street-level bureaucrats and the welfare state: Toward a microinstitutionalist theory of policy implementation. *Administration & Society*, 45, pp. 1038-1062.
- Rodríguez Yagüe, C. (2006). La protección de los whistleblowers por el ordenamiento español: aspectos sustantivos y procesales. En Arroyo Zapatero y Nieto Martín (coords.), *Fraude y Corrupción en el Derecho penal económico europeo* (pp. 447-484). Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- Rothwell, G. R., y Baldwin, J. N. (2006). Ethical climates and contextual predictors of whistle-blowing. *Review of Public Personnel Administration*, vol. 26, pp. 216-244.
- SEC (2022). *Amended Whistleblower Rules*. Disponible en: <https://www.sec.gov/files/amended-whistleblower-rules-2022.pdf>.
- (23 de agosto de 2024). *Whistleblower Frequently Asked Questions*. Disponible en [https://www.sec.gov/enforcement-litigation/whistleblower-program/whistleblower-frequently-asked-questions#P5\\_1383](https://www.sec.gov/enforcement-litigation/whistleblower-program/whistleblower-frequently-asked-questions#P5_1383).
- Sendín García, M. A. (2019). Régimen jurídico de la denuncia, indefensión del denunciante e interpretación del derecho por la Administración pública. *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, núm. 57, pp. 311-345.
- 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*, núm. 24.
- Sierra-Rodríguez, J. (2025). Revelación pública (en los sistemas de protección de informantes). EUNOMÍA. *Revista En Cultura De La Legalidad*, 28, pp. 274-303.
- Smaili, N., y Arroyo, P. (2019). Categorization of Whistleblowers Using the Whistleblowing Triangle. *Journal of Business Ethics*, vol. 157, pp. 95-117.
- Thompson, G., Carder, D., Besch, C., Thiruvengadam, A., y Kappanna, H. (2014). In-use emissions testing of light-duty diesel vehicles in the United States. *Center for Alternative Fuels, Engines & Emissions*, West Virginia University, Morgantown, VA.
- Thornton, P. H., Ocasio, W., y Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics*

- perspective: A new approach to culture, structure and process.* Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Van De Bunt, H. (2010). Walls of secrecy and silence. *Criminology & Public Policy*, núm. 9, pp. 435-453.
- Van Erp, J. y Loyens, K. (2020). Why External Witnesses Report Organizational Misconduct to Inspectorates: A Comparative Case Study in Three Inspectorates. *Administration & Society*, vol. 52(2), pp. 265 –29.
- Verweij, M., Douglas, M., Ellis, R., Engel, C., Hendriks, F., Lohmann, S., Ney, S., Rayner, S., Thompson, M. (2006). Clumsy solutions for a complex world: The case of climate change. *Public Administration*, vol. 84, pp. 817-843.
- Viguri Cordero, J. (2024). *La protección de los denunciantes en el contexto europeo: análisis normativo, jurisprudencial y de revisión de los órganos y agencias especializadas.* Madrid, España: Dykinson.
- Watts, L. L., y Buckley, M. R. (2017). A Dual-Processing Model of Moral Whistleblowing in Organizations. *Journal of Business Ethics*, vol. 146, pp. 669-683.
- Yeoh, P. (2013). Whistle-Blowing Laws in the UK. *Business Law Review*, vol. 34(6), pp. 18-24.