

**LA RELACIÓN ENTRE LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN DE LAS  
INFRACCIONES EN LA LEY 2/2023 DE PROTECCIÓN DEL INFORMANTE  
DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PERSONA TRABAJADORA Y SU  
EMPLEADORA**

Salvador del Rey Guanter

Catedrático del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (ESADE Law School)

Presidente del Instituto Cuatrecasas de Estrategia Legal en RRHH

*Abstract*

La ley 2/2023 de protección de las personas que informen sobre infracciones ha establecido una relación entre los canales de información de tales infracciones entre sí y de ellos con la alternativa de revelación pública que tiene una gran incidencia en las relaciones laborales y para la persona trabajadora como principal whistleblower. Aunque en principio la ley le da “preferencia” al canal interno, lo cierto es que las otras dos vías de comunicación que contempla aquella ley pueden ser utilizadas sin necesidad de acudir a la interna. Esta limitación de la prioridad legal del canal interno hace que su uso preferente por la persona trabajadora dependa en gran medida de la cultura que la empleadora desarrolle en el seno de su organización sobre la importancia que le otorga al respeto a las normas, a la ausencia de represalias y a la valoración positiva del informante de buena fe.

*The Spanish 2/2023 Act on the protection of persons who reports breaches of law provides a relationship between internal and external reporting channels and of those channels with the public disclosure alternative that has a great relevance for the employment contract and for employees as most significant whistleblowers. Although initially that Act gives some limited preference to reporting through internal channels, whistleblowers may legally choose to use firstly the external channel or even to disclose directly the information to the public. This absence of a real legal preference for the internal reporting channel has far-reaching consequences for employers, since only a promotion within the organization of a culture reflecting the values and principles of the corporation and its enduring compromise with the rule of law will convince employees to have that internal channel as a primary alternative for reporting breaches of law.*

*Title: The relationship between the channels of communications of breaches of law in the 2/2023 act from the perspective of the employee as whistleblower*

Palabras clave: persona trabajadora como informante, canal interno y externo de información, revelación pública, libertad de información y whistleblowing, protección del informante.

*Key words: employee as whistleblower, internal and external reporting channels, public disclosures, freedom of information and whistleblowing, protection measures.*

IUSLabor 2/2023, ISSN 1699-2938, p. 8-30

DOI. 10.31009/IUSLabor.2023.i02.01

Fecha envío: 15.5.2023 | Fecha aceptación: 30.5.2023 | Fecha publicación: 22.6.2023

### ***Sumario***

1. Introducción
2. Las vías de comunicación en la ley 2/2023
3. Sobre la relación de “preferencia” entre las vías de comunicación
  - 3.1. De la relación del sistema/canal interno con las otras vías de comunicación
  - 3.2. De la relación del canal externo con las otras vías de comunicación
  - 3.3. De la relación de la revelación pública con las otras vías de comunicación
    - 3.3.1. Las condiciones para acudir a la revelación pública
    - 3.3.2. La (amplia) excepción a las condiciones para acudir a la revelación pública
4. Conclusión
5. Bibliografía

## 1. Introducción

Una de las características más importantes de la ya de por sí relevante *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* (BOE de 21 de febrero de 2023), es su gran impacto en el ámbito de las relaciones laborales.

Ello viene dado no sólo porque, como nos demuestra la experiencia comparada y se refleja en la propia Directiva que esta ley transfiere<sup>1</sup>, la “persona informante”<sup>2</sup> es por excelencia y muy mayoritariamente la trabajadora<sup>3</sup>, sino también porque la principal fuente de información de tales infracciones administrativas graves o muy graves o de delitos se extrae de lo que aquella directiva define como el “contexto laboral”<sup>4</sup>. A lo anterior se une que el sistema/canal interior en una organización está diseñado asumiendo que será una persona trabajando en su seno su principal usuaria, que la principal “persona afectada” por la información transmitida en ese canal será la empleadora (o sus representantes) de esa persona informante y, en fin, que la principal tutela legal a dispensar al informante es respecto a posibles represalias adoptadas en el ámbito del contrato de trabajo<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> 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>2</sup> La persona “informante” en la terminología de la ley 2/2023, es definida (como “denunciante”) por el artículo 5.7 de la Directiva como “una persona física que comunica o revela públicamente información sobre infracciones obtenida en el contexto de sus actividades laborales”. La ley hace una opción terminológica del sujeto activo en base a la confusión que podría originarse si por “denunciante” se entendiera el que realiza formalmente una “denuncia” administrativa (artículo 62.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) o judicial (artículo 25.9 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal). En nuestro caso, vamos a utilizar ambos términos como equivalentes siempre en favor de aquel sujeto que inicia con información de infracción o delito el canal interno, el canal externo o la revelación pública. Por tanto, como persona informante según el artículo 1.1 de la ley debemos entender “las personas físicas que informen sobre alguna de las acciones u omisiones a las que se refiere el artículo 2, a través de los procedimientos previstos en la misma”.

<sup>3</sup> Véase al respecto el considerando 1 de Directiva 2019/1937. También THÜSING, Gregor, and FORST, Gerrit, *Whistleblowing: A Comparative Study*, Springer, 2016, p. 15 y siguientes.

<sup>4</sup> “Contexto laboral” se define en el artículo 5.9 de la directiva como “las actividades de trabajo presentes o pasadas en el sector público o privado a través de las cuales ...las personas pueden obtener información sobre infracciones y en el que estas personas podrían sufrir represalias si comunicasen dicha información”. La ley 2/2023 utiliza el término, pero no lo define, remitiéndose para ello por tanto a esta conceptualización de la Directiva. En todo caso, hay que interpretar el término laboral aplicado a ese contexto en sentido amplio, incluyendo a otros sujetos que, como los autónomos, no tienen relación laboral, y de ahí que a veces la propia ley utilice el calificativo de “profesional”.

<sup>5</sup> La “persona afectada”, como la denomina nuestra ley, aunque no la define, sí lo está en la Directiva, entendiéndola como “una persona física o jurídica a la que se haga referencia en la denuncia o revelación pública como la persona a la que se le atribuye la infracción o con la que se asocia la infracción”. Respecto a la represalia, sí está definida en el artículo 36.2 de la ley como “cualesquiera actos u omisiones que estén prohibidos por la ley, o que, de forma directa o indirecta, supongan un trato desfavorable ...sólo por su

De los múltiples temas que la ley 2/2023 plantea en su relevancia para el contrato de trabajo<sup>6</sup>, uno de los más importantes y a su vez controvertidos, como también nos demuestra ampliamente la experiencia comparada, es la relación de prioridad o subordinación que puede establecerse a nivel legal -aunque también organizacional e incluso socialmente- entre las distintas vías de comunicación por medio de la cual una persona -la informante- puede hacer saber a alguien -un superior, unos compañeros, una autoridad, al público en general...- la información que dispone sobre la comisión de una infracción por otra u otras personas.

El que la organización empleadora en la que esa persona desarrolla su actividad laboral -ese “contexto laboral”- conozca aquella información previamente a que la misma se ponga en conocimiento de la autoridad correspondiente o a que se haga partícipe de la misma a la opinión pública marca una diferencia sustancial no ya en el tratamiento que esa comunicación pueda legalmente recibir, sino también respecto a las mismas consecuencias jurídicas y no jurídicas que dicha información puede tener para todos los sujetos implicados.

Con toda seguridad, la elección de la vía de comunicación es la decisión más importante que ha de adoptar la persona informante, después desde luego de la inicial de informar sobre la infracción, y la que mayor impacto tiene sobre las personas afectadas y las organizaciones en las que estas y aquella persona trabaja, y es por ello que en el tratamiento del “whistleblowing” por los distintos ordenamientos jurídicos se han dado múltiples alternativas respecto a la relación de prioridad que debe establecerse entre esas vías de comunicación<sup>7</sup>.

---

*condición de informantes o por haber realizado una revelación pública*”. La ley indica en su artículo 36. 3 “a título enunciativo” las acciones o conductas que pueden considerarse como represalia, indicando en primer lugar en su apartado “a) actuaciones en el ámbito del contrato de trabajo (suspensión, despido...imposición de cualquier medida disciplinaria...modificación sustancial de las condiciones de trabajo...”, aunque en los apartados siguientes también enumera ejemplos de indudable contenido laboral -acoso, evaluación o referencias negativas respecto al desempeño laboral, listas negras, denegación de formación, discriminación...- .

<sup>6</sup> Al respecto, una visión general en RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, Miguel, y DEL REY GUANTER, Salvador, “Whistleblowing y contrato de trabajo: la trascendencia laboral de la ley 2/2023 reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones y delitos”, *Revista Española de Derecho el Trabajo*, nº 264 (mayo) 2023 (en prensa).

<sup>7</sup> Sobre este crucial tema puede consultarse CALLAND, Richard, y DEHN, Guy, *Whistleblowing around the World: Law, Culture and Practice*, Cape Town, ODAC, 2004; y más recientemente, FEINSTEIN, Samantha, and DEVINE, Tom, “Are Whistleblowing Laws Working?: A Global Study of Whistleblower Protection Litigation”, London, IBA, 2021. Véase, por ejemplo, en relación a la normativa inglesa, LEWIS, Jeremy, et al. *Whistleblowing: Law and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2022 (4ª edición), p. 35 y siguientes, dedicándose la parte primera de la obra a The Employment Rights Act. Respecto a Estados Unidos, un resumen de la muy relevante y extensa normativa a nivel de estados en WEST, Jonathan P., and

En base a esa relevancia de las vías de comunicación en la relación laboral, nuestro objetivo en los apartados siguientes es determinar la relación de prioridad, subordinación o igualdad que entre las mismas ha establecido la ley 2/2023, considerando también significativo hasta qué punto la ley se ha limitado a reproducir lo contenido sobre la relación entre esas vías de comunicación en la Directiva o, por el contrario, ha introducido “disposiciones más favorables para los derechos de los denunciantes” como permite el artículo 25 de dicha Directiva<sup>8</sup>.

Ya podemos avanzar que, aunque de ciertos preceptos de la ley se podría deducir determinadas preferencias o prioridades entre aquellas vías, lo cierto es que de una interpretación sistemática de la norma más bien debe deducirse, con matices y no apartándose sustancialmente de lo establecido al respecto en la Directiva, que la relación tiende a ser sustancialmente de igualdad, en el sentido de que la persona informante puede acudir directamente a una de ellas sin haber realizado previamente la comunicación por las otras vías.

## 2. Las vías de comunicación en la ley 2/2023

La ley 2/2023 ha previsto tres vías que puede utilizar la persona informante para “comunicar” infracciones dentro del ámbito material de la misma: el canal interno (o canales internos, ya que pueden existir varios, aunque necesariamente “integrados”), el canal externo y la revelación pública<sup>9</sup>.

---

BOWMAN, James S., “Whistleblowing Policies in American States: A Nationwide Analysis”, *American Review of Public Administration*, vol. 50, nº 2, 2019, p. 1 y siguientes. A nivel federal, BOYNE, Shawn Marie, “Financial incentives and truth-telling: The growth of whistle-blowing legislation in the United States”, en THÜSING, Gregor, FORST, Gerrit (editores), *Whistleblowing: A Comparative Study*, Springer, 2016, p. 279 y siguientes. Para un estudio conjunto en los países de common law, PIZZUTI, Paolo, *Whistleblowing e Rapporto di Lavoro*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2019, p. 1 y siguientes.

<sup>8</sup> Algunos países de la UE eran partidarios de hacer obligatorio en la Directiva la utilización del canal interno previo al externo o, desde luego, a la revelación pública. Al respecto, ABAZI, Vigjilencia, “The European Union Whistleblower Directive: A “Game Changer” for Whistleblowing Protection”, *Industrial Law Journal*, vol. 49, nº 4, 2020, p. 649. Sobre este importante tema de la relación entre canales véase también FEINSTEIN, Samantha, and DEVINE, Tom, “Are Whistleblowing Laws Working?”, *op. cit.*, p. 71; THÜSING, Gregor, and FORST, Gerrit, *Whistleblowing: A Comparative Study*, *op. cit.*, p. 18.

<sup>9</sup> Existe un cuarto canal, mencionado en el artículo 35. 4 de la ley, al referirse a que “*las personas que informen ante las instituciones, órganos u organismos pertinentes de la Unión Europea infracciones que entren en el ámbito de aplicación de la Directiva (UE) 2019/1937....tendrán derecho a protección con arreglo a lo dispuesto en esta ley en las mismas condiciones que una persona que haya informado por daños externos*”. La ley desde luego no ordena esta cuarta vía que se regula por disposiciones de la UE y en la cual no nos vamos a introducir. Baste reseñar que normalmente esta vía va a requerir una implicación en alguna forma de las Administraciones Públicas del respectivo país.

Resumiendo brevemente en qué consiste cada uno de estos canales, el primero se incluye dentro de lo que la ley denomina “sistema interno” de información, el cual en el artículo 4 se caracteriza por dos notas.<sup>10</sup>

En primer lugar, la ley introduce este término de “sistema” que no aparece en la Directiva, que quiere diferenciarse de lo que son el o los canales internos de información propiamente dichos contemplados en el artículo 7 de la ley. Por consiguiente, con aquel término se está designando un conjunto de componentes en el que se incluye desde luego el o los canales internos de información, pero en los que se integra también tanto el sujeto responsable del sistema interno de información al que se refiere el artículo 8, como el procedimiento de gestión de informaciones regulado en el artículo 9. Por tanto, hay que asumir que el canal interno propiamente dicho es parte de un contexto sistémico en el que también se incluye el elemento subjetivo y procedimental, todo ello desde luego ligado a su vez al elemento dinámico de gestión del sistema. En cuanto tal sistema, se espera que haya una interrelación entre sus elementos, así como determinados “inputs” y “outputs”<sup>11</sup>.

La segunda nota a destacar de lo que se establece en este artículo 4 es que este sistema es “interno”. Desde luego, más allá de la referencia que de ello tenemos en la Directiva<sup>12</sup>, su delimitación es clara en relación a la otra dos vías de denuncia contempladas por la ley, esto es y por un lado, la externa, más procedimentalizada y cuyo sujeto responsable es un órgano público -la “Autoridad Independiente de Protección al Informante”, o AAI- y, por otro, la revelación pública, que no tiene apenas pautas procedimentales ni sujeto responsable pero que viene definida por el medio usado para la transmisión y el sujeto receptor de la información -“puesta a disposición del público”-.

---

<sup>10</sup> En la ley 2/2023, existen dos apartados relevantes a nuestros efectos respecto a los denominados sistemas internos de información contemplados en los arts. 4 y siguientes. Por un lado, unas disposiciones generales – Título II, Capítulo I – y por otro una regulación específica respecto al “sistema interno de información en el sector privado” -Título II, Capítulo II -. Dejamos a un lado pues las especificidades respecto al sector público, aunque evidentemente es relevante laboralmente también en el Orden social para los empleados públicos con contrato de trabajo en este sector.

<sup>11</sup> Debemos recordar que el concepto de “sistema” aplicado al Ordenamiento jurídico se considera en la Teoría del Derecho como uno de los elementos básicos en dicha teoría, esenciales en el análisis legal, y que evidentemente cobra incluso más trascendencia cuando, como hace la ley 2/2023, se positiviza. Al respecto, VERGARA LACALLE, Oscar (coordinador), *Teoría del Sistema Jurídico*, Granada, Comares, 2008. Más recientemente. JULIÁN ÁLVAREZ, Alejandro, “El Concepto de Sistema Jurídico”, Barcelona, UPF, 2021 (tesis doctoral). Tuvimos ya ocasión de analizar la teoría de los sistemas aplicada al ámbito de las relaciones laborales en DEL REY GUANTER, Salvador, *Negociación Colectiva y Paz Laboral*, Madrid, IELSS, 1984, p. 19 y siguientes.

<sup>12</sup> La Directiva no contempla, como indicamos, el denominado “sistema” referido a la comunicación interna, concepto que introduce nuestra ley, sino la “denuncia interna”, la cual la define como “la comunicación verbal o por escrito de información sobre infracciones dentro de una entidad jurídica de los sectores privado o público”.

Como segunda vía de comunicación tenemos el canal externo, que viene caracterizado por el artículo 16.1 por realizarse la denuncia por el informante frente a esa Autoridad Independiente, y más concretamente por el derecho de toda persona física a informar ante dicha autoridad -o ante las autoridades u órganos autonómicos correspondientes- de la comisión de cualesquiera acciones u omisiones incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley “*ya sea directamente o previa comunicación a través del correspondiente canal interno*”.

Por tanto, se entiende que este canal es “externo” respecto a la organización o ente al que pertenece el informante y a su eventual canal o canales internos, aunque es evidente que ese canal externo podrá ser utilizado incluso por informantes pertenecientes a entes que no estén obligados a tener ese canal interno por no reunir las condiciones que para ello se establecen en el artículo 10 de la ley respecto al sector privado o en el artículo 13 en el sector público.

Se trata de una vía altamente formalizada -al menos en comparación con la regulación que contempla la ley del sistema/canal interno-, muy estructurada en cuatro fases procedimentales -recepción de informaciones, trámite de admisión, instrucción y terminación de actuaciones- y con una clara identificación de los derechos y garantías del informante -y, en grado menor, de la persona afectada-.

Como tercera vía de comunicación, los arts. 27 y 28 de la ley contemplan lo que denomina “revelación pública”, la cual se refiere a cuando el informante pone “a disposición del público” información sobre las acciones u omisiones infractoras incluidas en el ámbito de la ley.

Es importante poner de relieve la enorme amplitud con la que se define esta vía de información. En efecto, y a diferencia de lo que ahora señalaremos respecto al artículo 28.2 de la ley, ésta no limita o acota a través de qué medio de información o comunicación pública se hace esa revelación, ni qué extensión o ámbito de conocimiento por terceros puede tener la misma, de forma que, por poner un ejemplo en el terreno laboral, la revelación en un tablón de anuncios -incluido desde luego uno de carácter digital- o en un blog personal de la persona trabajadora ya podría tener ese calificativo de revelación pública<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Hay una distinción interesante a efectos legales, en la que ahora no podemos profundizar pero que ambas pueden considerarse como “revelación pública” a efectos de la ley 2/2023, entre “whistleblowing” y “leaking” (filtración), en este último caso relacionado especialmente con las redes sociales. Al respecto, FASTERLINNG, Björn, y LEWIS, David, “Leaks, legislation and freedom of speech: How can the law effectively promote public-interest whistleblowing?”, *International Labour Review*, vol. 153, nº 1, 2014, p. 71 y siguientes.

Desde luego la línea divisoria a estos efectos entre los “público” y lo “privado” es a veces difícil de trazar, especialmente en la era de las redes sociales. Parece que ofrece pocas dudas calificar como privado la comunicación a los miembros de un grupo familiar de tres personas sobre una infracción cometida por la empresa del comunicante. Sin embargo, si ese grupo, aunque no fuera de acceso abierto, tuviera por ejemplo doscientos miembros, en ese caso sería más difícil su consideración como “privado”.

En todo caso, sin perjuicio de esta posible dificultad de distinción, lo cierto es que esta vía de revelación se delimita por no ser ninguna de las otras dos establecidas por la ley - la interna o la externa- y, además, por no desarrollarse la puesta a disposición de la información respecto a un círculo muy reducido y que, en principio, no tiene predisposición a que tal información salga del mismo.

Nótese que, aunque hallamos calificado la revelación como tercera vía de “comunicación”, puede ser que en sentido estricto no exista tal hecho comunicativo en sí como acción de dar información específicamente a otra persona, al bastar, como lo califica el artículo 27.1 de la ley, con la “puesta a disposición”, por lo que sería suficiente para ello que, por ejemplo, el revelador introdujera la información en su blog. Por tanto, “puesta a disposición” debe ser interpretado en sentido amplio, no solo como el acto de comunicar, sino también como la acción de hacer que dicha información pueda ser accedido por un número amplio o indeterminado de personas<sup>14</sup>.

### **3. Sobre la relación de “preferencia” entre las vías de comunicación**

Una vez que hemos definido brevemente las tres vías de comunicación, pasemos a establecer cómo la ley configura la relación entre las mismas, teniendo en cuenta que ello no puede deducirse tanto de una regulación expresa y conjunta de la ley al respecto -con otros términos, la ley no dedica un título o artículo específico a dicha relación- , sino que esa configuración ha de establecerse en base a lo dispuesto separadamente en cada una de estas vías, e incluso más indirectamente de lo que pueda extraerse en preceptos de la ley dedicados a otros aspectos colaterales, lo cual desde luego repercute en una (innecesaria por cierto) falta de claridad en esta trascendental materia. Se trata, como ya hemos indicado, de un tema tan sumamente relevante tanto para la persona informante como para la organización y para las personas que puedan verse afectadas, que nuestro legislador bien podría haber sido más explícito sobre esa relación, incluso si la Directiva tampoco puede considerarse como un ejemplo de claridad en este ámbito.

---

<sup>14</sup> Es interesante considerar que en el artículo 35.2 c), se excluye de la protección de la ley la revelación de “*informaciones que ya estén completamente disponibles para el público*”. Por tanto, la “*puesta a disposición al público*” como pretendida revelación de una información que está ya “*disponible para el público*” no recibe la protección de la ley 2/2023.



### 3.1. De la relación del sistema/canal interno con las otras vías de comunicación

Una de las notas generales que contempla el artículo 4.1 de la ley respecto al sistema/canal interno, junto a las anteriormente señaladas, es que constituye “cauce preferente” de comunicación de infracciones. Qué deba entenderse por esta preferencia no se indica por la ley, aunque la Directiva en su artículo 7.1 ciertamente da una importante pista al respecto: *“los Estados miembros promoverán la comunicación a través de canales de denuncia interna antes que la comunicación a través de canales de denuncia externa”*.

No obstante, y también siguiendo a lo dispuesto en ese artículo 7.2 de la Directiva, se trata de una preferencia ya inicialmente condicionada por dos requisitos sumamente amplios, cuando no ambiguos, al indicarse por el artículo 4.1 que comentamos que tal preferencia se subordina, por un lado, a que en este canal *“se pueda tratar la infracción internamente de manera efectiva”* y, por otro, a que *“el denunciante considere que no hay riesgos de represalias”*.

Con estos dos requisitos tan sumamente generales nuestra ley parece querer relativizar, o al menos condicionar acentuadamente, esta pretendida preferencia del canal interno, a lo que se une otra obligación consistente en que a los que lo utilicen se les ha de informar *“de forma clara y accesible”* sobre la existencia de canales externos de información.

Ello abre la cuestión de si, a pesar de esa declaración de preferencia, no sólo es que sea posible acudir primero a la vía externa en base a la percepción negativa que el informante tenga de la “eficacia” o de la “indemnidad” por utilizar el canal interno primero, sino incluso que se esté favoreciendo que se desarrollen simultáneamente los canales interno y externo, como después señalaremos.

Como confirmación decisiva de la relatividad de esta teórica preferencia del canal interno, veremos a continuación que, a la hora de regular el canal externo, se va a establecer expresamente que puede acudirse “directamente” al mismo, sin necesidad previa de activar el canal interno.

Con todos los anteriores condicionantes, lo cierto es que la promoción de aquella prioridad del sistema/canal interno que la Directiva anima a establecer, y que es vital para las empresas por la trascendencia del conocimiento previo de posibles infracciones con anterioridad a que estas se exterioricen, queda sumamente relativizada en nuestra ley.

Y ello no sólo por no existir una obligación legal de utilizar primero el canal interno<sup>15</sup>, sino porque incluso la preferencia declarada queda acentuadamente condicionada por el grado tan significativo de ambigüedad y subjetividad implícito en la percepción de la eficacia de ese canal interno y, más aún, en la “consideración” del potencial informante sobre el riesgo de represalia al que puede someterse si usa ese canal interno<sup>16</sup>.

Es evidente que puede haber supuestos claros al respecto, como puede ser que haya habido antecedentes de represalias de informantes o reveladores anteriores, o que el canal interno haya mostrado signos claros de insuficiencias como la ausencia de confidencialidad o la falta de tramitación de comunicaciones precedentes. Pero fuera de estos supuestos claros, lo cierto es que en la mayoría de las situaciones la preferencia del canal interno es muy limitada tanto respecto al canal externo como con relación a la revelación pública, como pasamos a analizar.

### 3.2. *De la relación del canal externo con las otras vías de comunicación*

Junto a los anteriores condicionamientos a la preferencia del canal interno, lo que marca decididamente su práctica inexistencia va a ser la relación entre el canal interno y el canal externo que establece el artículo 16 de la ley, reproduciendo en esto lo establecido en el artículo 10 de la Directiva, en tanto que no exige, en ningún supuesto, que se haya acudido previamente al canal interno, disponiendo al contrario que la información ante la AAI pueda realizarse “*ya sea directamente o previa comunicación a través del correspondiente canal interno*”.

Por tanto, la conclusión que debemos extraer es que la persona informante puede acudir en primera instancia al canal externo, sin agotar y ni tan siquiera iniciar el interno.

En principio, esta posibilidad de ir inicialmente al canal externo no se condiciona por este artículo 16 a requisito alguno, a diferencia de lo que hemos visto que hace el artículo 4.1 respecto al canal interno. No obstante, una interpretación sistemática tendría que

---

<sup>15</sup> Algunos países de la UE eran partidarios de hacer obligatorio en la Directiva la utilización del canal interno previo al externo o, desde luego, a la revelación pública. Al respecto, ABAZI, Vigilenca, “The European Union Whistleblower Directive”, *op. cit.*, p. 649. Sobre este importante tema de la relación entre canales véase también FEINSTEIN, Samantha, and DEVINE, Tom, “Are Whistleblowing Laws Working?”, *op. cit.*, p. 71.

<sup>16</sup> En la definición que da la ley en su artículo 36.2 de qué puede entenderse por represalia existe ya una cierta ambigüedad, al tratarse de la percepción que tenga el informante de un eventual “trato desfavorable” por la parte empleadora: “*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 (...), sólo por su condición de informantes, o por haber realizado una revelación pública (...)*”.

llevarnos a que este precepto, en principio y dentro de su ambigüedad, obligaría a que la persona informante pueda hacer una mínima demostración de los condicionamientos a los que se refiere este último precepto, esto es, a que pueda aportar al menos indicios de la posible ineficacia del canal interno o de un riesgo apreciable de represalia. De no tenerse que apreciar estos condicionamientos ni tan siquiera de forma indiciaria y dentro de la ambigüedad y subjetividad indicadas a la hora de contextualizar el término “directamente” utilizado por aquel artículo 16, lo establecido en ese artículo 4.1 carecería prácticamente de trascendencia.

Nótese que respecto a la segunda situación prevista de que haya “*previa comunicación a través del correspondiente canal interno*”, no se indica quien ha de hacerlo. No obstante, si acudimos a la Directiva, esta nos va a indicar que el sujeto que activa esta comunicación es la persona informante -y no otro, como podría ser el responsable del sistema-.

Repárese también que, al hacer esa indicación de “previa comunicación”, no se exige agotar el canal de denuncia interno una vez iniciado y en tramitación antes de acudir al externo, bastando al parecer que se haya activado tal canal previamente por la información verbal o escrita de la persona informante.

Podríamos preguntarnos si una exigencia de agotar previamente el canal interno iniciado, incluso con esa comunicación respecto al canal externo, cabría dentro de la discrecionalidad de la AAI al decidir aceptar para su tramitación de la comunicación de una persona informante. Desde luego, ello no se contempla expresamente como una de las decisiones que pueda adoptar esa autoridad en la fase de admisión de las comunicaciones recibidas, por lo que la respuesta inicialmente sería negativa. A confirmar una respuesta negativa puede alegarse que el artículo 18 como causa de inadmisión no cita el no agotamiento del canal interno y que, además, el artículo 20 de la ley, respecto a la terminación del proceso, tampoco indica como resultado final del mismo la propuesta al informante para que continúe el canal interno.

Por cierto, que, asumiendo que el canal interno está en marcha o ha finalizado, nos podemos preguntar acerca del nivel de trasvase de información que puede haber gracias al canal externo de los trámites realizados y de la documentación obtenida en el canal interno. Aunque no existe una declaración explícita al respecto en la ley, hay que tener en cuenta que se contempla en el artículo 19.1 que “*la instrucción comprenderá todas aquellas actuaciones encaminadas a comprobar la verosimilitud de los hechos relatados*”, lo que puede incluir el requerimiento de la AAI al responsable del sistema e incluso a la persona informante para que ponga a su disposición esa información.

### 3.3. De la relación de la revelación pública con las otras vías de comunicación

#### 3.3.1. Las condiciones para acudir a la revelación pública

El principio general para que un revelador al público de una determinada información sobre infracciones sea protegido por la ley es que, antes de acudir a esta vía, haya de haber cumplido determinadas condiciones, sin las cuales no es posible esa tutela. Sin embargo, ya podemos avanzar que lo más trascendente del artículo 28 de la ley en el que se contiene tales condiciones es que se prevé una excepción, realmente amplia y trascendente, para que se aplique esa protección al informante incluso sin haber respetado esas condiciones, amplitud también reflejada por cierto en la Directiva y que realmente nos puede llevar a concluir el enorme protagonismo que puede tener esta vía de revelación pública en la información sobre infracciones en nuestro Ordenamiento jurídico.

En efecto, e inicialmente, el revelador público, para ser protegido por la ley, ha de reunir “alguna” -no todas o varias- de las siguientes condiciones establecidas por el artículo 28.1 de la ley.

Como primera condición, y respecto a la relación entre esta revelación y los canales interno y externo de información, dispone el artículo 28.1.a) que la inclusión del revelador público en el ámbito de protección de la ley exige que éste *“haya realizado la comunicación primero por canales internos y externos, o directamente por canal externo, de conformidad con los títulos II y III, sin que se hayan tomado medidas apropiadas en el plazo establecido”*.

Po un lado, hay que señalar sobre este precepto que no basta con haber acudido sólo al canal interno, en tanto que se exige o bien que también se haya acudido al externo (“y”), o bien que, sin haber acudido al interno, se haya activado el externo. Por tanto, se le da un mayor protagonismo al canal externo, en tanto que ineludiblemente se ha de haber tramitado para poder acudir a la revelación pública con protección de esta ley.

No obstante, y, por otro lado, hay otro requisito para que esta condición respecto a los canales pueda ser cumplida, y es que o en la activación realizada por el informante de los dos o, en todo caso, del externo, no se hayan adoptado *“las medidas apropiadas (...) en el plazo establecido”*. Nótese que, de nuevo, se han de dar conjuntamente las dos circunstancias, una material -no adopción de las medidas adecuadas- y otra temporal -en el debido plazo-. Si no son las medidas exigidas, aunque sean en plazo, o si la adopción de las apropiadas no se ha realizado en plazo, entonces queda expedita la vía de revelación pública.

Que sea el “plazo establecido” parece que se puede determinar con una mínima claridad, en tanto que , por referirnos sólo a los plazos más importantes, respecto al canal interno, el artículo 9.1.c) establece que se enviará “*acuse de recibo de comunicación en el plazo de siete días naturales siguientes a su recepción...*”, y el apartado d) del mismo precepto exige que se determine “*un plazo máximo para dar respuesta a las actuaciones de la investigación, que no podrá ser superior a tres meses a contar desde la recepción (...) salvo casos de especial complejidad que requieran una ampliación del plazo , en cuyo caso, este podrá extenderse hasta un máximo de otros tres meses adicionales*”. Se entiende que deberá ser el responsable del sistema el que decida sobre la existencia o no de esta complejidad y de la prórroga del plazo hasta ese máximo indicado.

En el caso del canal externo, también es clara la determinación de los plazos a cumplir, en tanto que el artículo 17.4 establece que “*recibida la información , en un plazo no superior a cinco días hábiles (no naturales, como en el caso del canal interno) desde dicha recepción se procederá a acusar recibo de la misma...*”, y el artículo 20.3 establece que “*el plazo para finalizar las actuaciones y dar respuesta al informante..no podrá ser superior a tres meses desde la entrada en registro de la información...*”. Nótese que aquí, a diferencia del canal interno, no se prevé la posibilidad de prórroga para casos especialmente complejos.

A esos plazos eminentemente procedimentales seguramente haya que añadir, por formar parte de las “*medidas adecuadas*”, el no haberse adoptado las de carácter sancionador de acuerdo con lo establecido en el título IX de la ley, cuando tal sanción sea debida imponerla por haberse concluido por la AAI la existencia de infracciones de la ley de acuerdo con su artículo 63.

Podríamos preguntarnos si, a lo anterior, ha de añadirse la no adopción de medidas adecuadas respecto no tanto a las infracciones de la ley, sino a las infracciones de las materias a las que se refiere el artículo 2 de esta ley y que son el objeto de denuncia por parte del informante o revelador. En base a lo establecido en este apartado a) del artículo 28.1, parece que no es el caso, por la referencia explícita a la ordenación de los canales “*de conformidad con los títulos II y III*”, aunque teniendo en cuenta la finalidad de la ley según su artículo 1, sería lógico que la no corrección en tiempo de las infracciones de otras normas habiéndose constatado las mismas en los canales interno y externo o en el externo pudiera ser objeto revelación pública protegida por la ley 2/2023. En todo caso, repárese para entender más plenamente lo que se acaba de indicar, que lo que se sanciona en la ley 2/2023 no son las infracciones denunciadas según el ámbito material de la ley establecido en su artículo 2, sino las infracciones a la ley enunciadas en el artículo 63 de la misma.

Como hemos señalado, si bien en este tema de plazos puede haber una mínima seguridad, no parece ocurrir lo mismo en el tema de establecer si se han adoptado las “medidas adecuadas” en los canales, cuya determinación puede revestir una mayor complejidad en base a su cierta ambigüedad. Dentro de este calificativo de inadecuación se incluyen desde luego medidas de no admisión sin fundamento de la comunicación, de su no tramitación o conclusión adecuadas según la ley e incluso, como indicábamos, de la no aplicación de las medidas de corrección -nulidad de la represalia, por ejemplo- o de sanción cuando ello haya sido la medida de obligada adopción en base a la constatación de la infracción de la ley.

Sin embargo, si bien el canal externo en la ley tiene una ordenación más precisa sobre procedimiento y fases del mismo, respecto al sistema/ canal interno la ley sólo establece líneas generales, dejando a la autonomía de la organización o ente correspondiente una regulación más precisa, por lo que habrá que acudir a la misma para determinar si se han desarrollado y adoptado “adecuadamente” las medidas previstas y necesarias para la “efectividad” de ese sistema/canal.

Como una segunda condición que alternativamente el revelador público ha de cumplir para recibir la protección de la ley, según nos indica el artículo 28.1.b), es que éste haya procedido directamente a la revelación pública sin haber acudido previamente a uno u ambos canales alegando o bien que las acciones u omisiones infractoras puedan representar “*un peligro inminente o manifiesto para el interés público*” -en especial, se añade, si se da una situación de emergencia o existe un riesgo de daños irreversibles, incluido un peligro para la integridad física de una persona- o bien, y ello está referido exclusivamente al canal externo, que exista “*un elevado riesgo de represalias o haya pocas probabilidades de que se dé un tratamiento efectivo a la información debido a las circunstancias particulares del caso*”, poniendo como ejemplo de esto último la ocultación o destrucción de pruebas o la connivencia de una autoridad con el autor de la infracción o que esté implicada en la infracción.

La referencia exclusiva al canal externo en la última parte de este precepto podría entenderse como complementaria de lo dispuesto en el artículo 8.1 respecto a la relación de “preferencia” entre canal interno y externo -que no es tan exigente como la del canal externo y revelación pública- al requerirse sólo que no haya riesgo de represalia -sin que el mismo haya de ser “elevado”- y que en ese canal interno se pueda tratar de manera efectiva la infracción -no se exige que sea baja la probabilidad de esa efectividad-. Pero téngase en cuenta que la relatividad que hemos señalado de esta preferencia del canal interno establecida en el artículo 4.1 no se refiere exclusivamente al canal externo, sino también a la revelación pública.

Lo cual significa que la valoración del informante respecto a las probabilidades de represalia o a la (insatisfactoria) eficacia del tratamiento en relación a acudir por uno de esos motivos a la revelación directa será distinta según se trate del canal interno o del externo, siendo más severo el juicio de “inadecuación” a realizar en este último caso. Con otros términos, y aunque el legislador podría haber sido más explícito, se quiere priorizar el canal externo ante la AAI respecto a la revelación pública mediante unas condiciones más exigentes para que pueda ser evitado acudiendo directamente a esa revelación.

Repárese que el riesgo de represalia en esta relación canal externo-revelación pública ha de evaluarse como proveniente de un sujeto que puede ser diferente de la AAI, como puede ser paradigmáticamente el empleador, que podría ejecutar tal represalia respecto al informante-persona trabajadora que utilizara el canal externo. No obstante, el juicio de la eficacia puede realizarse por el informante sobre el funcionamiento del canal externo en sí.

En todo caso, respecto al canal externo, el informante tendría la carga inicial de objetivar mínimamente, con pruebas o indicios razonables, la existencia de tal riesgo de represalia o de baja eficacia en el funcionamiento de tal canal como base para acudir directamente a la revelación pública.

### *3.3.2. La (amplia) excepción a las condiciones para acudir a la revelación pública*

Sin embargo, como ya hemos indicado, lo más trascendente que contempla el artículo 28 desde la perspectiva laboral es lo que se indica en su apartado 2 que, siguiendo a la Directiva también en este punto, hace relativizar aún más esa preferencia de los canales interno y externo respecto a la revelación pública.

En efecto, las anteriores condiciones señaladas en el apartado 1 de este artículo 28 para que el revelador público se acoja a la protección de la ley, y muy especialmente el haber acudido al canal interno/externo, no se van a requerir “*cuando la persona haya revelado información directamente a la prensa con arreglo al ejercicio de la libertad de expresión y de información veraz previstas constitucionalmente y en su legislación de desarrollo*”.

Lo que ya inicialmente llama la atención de este importante párrafo, que transfiere lo establecido por la Directiva en su artículo 15.2, es que limita acentuadamente su ámbito respecto al “medio” de revelación, en tanto que ya no es el muy amplio que hemos visto que caracteriza el concepto de “revelación pública” en el artículo 27.1 -la “*puesta a disposición del público*” de la información-, sino que ahora, por el contrario, para que pueda darse esta excepción a las condiciones, se requiere imperativamente que esa puesta a disposición de la información se haga “*directamente a la prensa*”. Por tanto, se han de

dar dos requisitos muy significativos: que sea a la “prensa” y que se trate de una revelación “directa” a la misma.

A efectos de determinar qué debemos entender legalmente por “prensa”, hemos de relacionar este término con el concepto que constitucionalmente se ha desarrollado de la misma en relación con la libertad de prensa recogido en el artículo 20 CE<sup>17</sup>. En todo caso, se refiere a medios de comunicación, lo que parece estar excluyendo, por ejemplo, revelación a través de meros panfletos sindicales entregados a los trabajadores o mediante su inclusión en el tablón de anuncio o página web sindical o personal.

Precisamente, y confirmando lo anterior, ese es el significado que debe dársele a la al calificativo de puesta a disposición “directa” a la prensa, de forma que si después de haberlo revelado por esas vías ajenas a los medios de comunicación, la prensa se hace eco de lo así revelado, ello no podría considerarse como incluido en lo indicado en este precepto 28.2 y, por consiguiente, ha de reunir algunas de las condiciones que para la prioridad de la revelación pública se contienen en el artículo 28.1 si se pretende por el informante tener la protección de esta ley.

Por tanto, con esas limitaciones respecto a cómo y a quién se hace la revelación pública, cuando se hace directamente a la prensa, entonces, si además constituye ejercicio lícito de la libertad de información del artículo 20 CE, no es necesario cumplir con algunos de aquellas condiciones establecidas en el apartado 1.

Precisamente al hilo de la referencia en este precepto a la “libertad de expresión e información”, hemos de introducir una importante matización con especial incidencia en lo laboral. En efecto, y en tanto que de lo que se está “informando” es de “infracciones” y “delitos” según el artículo 2, confirmado por el artículo 35.1.a) al establecer que la persona que informe ha de tener “motivos razonables para pensar que la información referida es veraz en el momento de la comunicación o revelación”, tenemos que subrayar que la libertad constitucional con la que se relaciona esta ley es más la de información, respecto a hechos, que la de expresión, que se refiere a opiniones, ideas o valoraciones. Es cierto que a veces la línea divisoria puede ser tenue, pero como principio general la diferencia es clara, y así se pone de manifiesto en la doctrina del Tribunal Constitucional<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Al respecto, por ejemplo, STC 30/2022, de 7 de marzo de 2022, con las implicaciones por cierto que el que estemos en este ámbito de libertad de prensa tiene respecto a la protección de las fuentes que ha suministrado la información al medio.

<sup>18</sup> En efecto, si asumimos, como hace una extensa doctrina constitucional, que a través de la libertad de expresión básicamente se protegen pensamientos, ideas u opiniones, y que la libertad de información trata sobre la transmisión de información sobre acontecimientos o hechos, entonces debemos concluir que en



Por tanto, lo que se comunica a través de los canales o mediante revelación pública son “*acciones u omisiones*” -artículo 2- que pueden constituir infracciones graves o muy graves o delitos, lo que nos sitúa claramente en el campo de la libertad de información.

---

tanto que lo que se protege en la ley es al que “informa” -el término es también significativo- sobre infracciones, o sea hechos ilegales, entonces lo que se está protegiendo es esencialmente la libertad de información, más que la libertad de expresión. Ello se confirma adicionalmente si tenemos en cuenta que no se protege en la ley y se sanciona como falta muy grave en su artículo 63.1 f) “*comunicar o revelar públicamente información a sabiendas de su falsedad*”. Son los hechos, y no las opiniones o valoraciones, las que pueden ser veraces o falsas. En realidad, el propio término del sujeto activo que se ha escogido por la ley para la trasposición de la Directiva, el de “informante”, ya denota que nos estamos situando en el ámbito de la libertad de información, más que en el de la libertad de expresión. Lo cual no significa que, en ocasiones, y máxime respecto a redes sociales, no sea difícil la distinción entre libertad de expresión y libertad de información, pero ello no invalida la distinción y sus importantes consecuencias legales, como, por ejemplo, que no se ha de establecer la veracidad de una opinión, pero sí de unos hechos denunciados. Véase al respecto, por ejemplo, la STC 8/2022, de 15 de noviembre con amplia cita a su vez de sentencias anteriores: “*La STC 65/2015, de 13 de abril, por citar una sola de las muchas que se refieren a esta cuestión, hace hincapié en las dificultades para distinguir, en muchas ocasiones, entre libertad de expresión y libertad de información. A pesar de ello se insiste en que la Constitución y la jurisprudencia distinguen entre el derecho a expresar y difundir libremente pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción, de una parte, y el que tiene por objeto, de otra, la libre comunicación de información veraz por cualquier medio de difusión [apartados a) y d), respectivamente, del artículo 20.1 CE]. Y reconoce que por más que «una libertad y otra pueden llegar a entremezclarse en los supuestos reales que la vida ofrece (STC 41/2011, FJ 2, y resoluciones allí citadas), este distingo entre derechos es de capital importancia, pues mientras el segundo de los citados se orienta, sobre todo, a la transmisión o comunicación de lo que se tienen por hechos –susceptibles, entonces, de contraste, prueba o mentís–, la libertad de expresión tiene su campo de proyección más propio en la manifestación de valoraciones o juicios que, es evidente, quedan al margen de toda confirmación o desmentido fácticos. Se trata de una diferencia relevante, como es obvio, para identificar el ámbito y los límites propios de cada una de estas libertades» [STC 65/2015, FJ 2]. Sin perjuicio de lo anterior, también se ha advertido de que el deslinde entre ambas libertades no siempre es nítido, “pues la expresión de la propia opinión necesita a menudo apoyarse en la narración de hechos y, a la inversa, la comunicación de hechos o noticias comprende casi siempre algún elemento valorativo, una vocación a la formación de una opinión (SSTC 6/1988, 107/1988, 143/1991, 190/1992 y 336/1993). Por ello, en los supuestos en que se mezclan elementos de una y otra significación debe atenderse al que aparezca como preponderante o predominante para subsumirlos en el correspondiente apartado del artículo 20.1 CE (SSTC 6/1988, 105/1990, 172/1990, 123/1993, 76/1995 y 78/1995)” (STC 4/1996, de 16 de enero, FJ 3)» [STC 172/2020, de 19 de noviembre, FJ 7 B) b)]. La constatación de las dificultades existentes para distinguir entre libertad de información y libertad de expresión se acentúa cuando se contextualiza el ejercicio de una y de otra en el ámbito de internet y, más concretamente, en el de las redes sociales.” La conexión entre libertad de expresión/información y la normativa sobre whistleblowing es patente aplicando el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como puede comprobarse en la muy reciente y trascendental sentencia Halet v. Luxemburgo (21884/18), de 14 de febrero de 2023, con amplio análisis respecto a los denominados criterios del caso “*Guja*” que guían la doctrina de este tribunal.*

En consecuencia, si el revelador ha acudido directamente a la prensa, y la comunicación que realiza puede incluirse en el lícito ejercicio de la libertad de información, en este caso recibirá la protección de la ley sin tener que haber acudido previamente al canal interno o al externo.

Qué sea ese ejercicio lícito de esta libertad por la persona trabajadora ha sido objeto de una extensa doctrina del Tribunal Constitucional y por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que se caracteriza en ambos casos por establecer una interpretación amplia de la misma en favor del informante,<sup>19</sup> de modo que las personas trabajadoras verán con esta ley 2/2023 reforzada esa tutela, dado que, incluso sin seguir previamente los canales interno y externo, y mediante la revelación pública “directa” a la prensa, estarán protegidas no ya solo por la libertad constitucional de información, sino también por la específicamente prevista en esa ley en su Título VII.

#### 4. Conclusión

De la anterior exposición podemos extraer una importante conclusión respecto a la relación que la ley 2/2023 establece entre las tres vías de comunicación de infracciones que contempla: sistema/canal interno, canal externo y revelación pública.

En principio, la ley se decanta por darle una cierta “preferencia” al canal interno -desarrollado dentro de la organización- respecto al externo -ante la AAI (o autoridad autonómica competente)-, aunque condicionada, por un lado, a la estimación por parte de la persona informante sobre la “eficacia” que tenga este sistema/canal interno y, por otro, a su consideración sobre la ausencia de riesgo de represalia en caso de utilizarlo.

Sin embargo, se trata de una preferencia que queda atenuada no ya sólo por ese doble condicionante, sino por la previsión de que la persona informante pueda acudir “directamente” al canal externo, sin tener que presentar para ello justificación alguna ni en el seno del canal interno ni ante la AAI. Con otros términos, ante el tenor literal de la ley, esta autoridad no puede exigirle a la persona informante que agote el canal interno ni que fundamente por qué acude directamente al externo.

---

<sup>19</sup> Al respecto, DEL REY GUANTER, Salvador, *Libertad de Expresión e Información y Contrato de Trabajo*, Madrid, Civitas, 1994. Más recientemente, DEL REY GUANTER, Salvador (director), *Redes Sociales: el impacto de la empresa hiperconectada y de las redes sociales en la organización del trabajo, en la gestión de los recursos humanos y en las relaciones laborales*, Madrid, Kluwer, 2017 (Capítulo VII); DEL REY GUANTER, Salvador, “Libertad de expresión e información en el contrato de trabajo”, en GARCÍA MURCIA, Joaquín (director), *La Constitución del Trabajo*, Oviedo, KRK ediciones, 2020, p. 271 y siguientes.

A su vez, el que la persona informante acuda “primero” a estos canales o solo al externo previamente a acudir a la revelación pública -a la “puesta a disposición del público”- de la alegada infracción, goza en principio del favor de la ley 2/2023, en tanto que esta prioridad la establece como condicionante para que el revelador reciba la protección de la misma.

Sin embargo, este requisito no se tendrá que respetar o bien si el informante puede probar que en esos canales no se han adoptados las medidas para tramitar su comunicación y/ o que las mismas no se han aplicados en los plazos legalmente establecidos, o bien que existan razones de urgencia de orden público o que se demuestre que en el canal externo existen una serie de anomalías relacionadas con la propina AAI.

Pero lo más significativo en este ámbito de la revelación pública, y con enorme incidencia en el ámbito laboral, es que existe una importante excepción a esas condiciones legalmente establecidas para que el revelador reciba la tutela de la ley, y es que el mismo acuda “directamente a la prensa” en lo que se considera ejercicio de la libertad de información.

Aunque estos requisitos para que esta excepción se justifique son relevantes -que el sujeto receptor de la revelación pueda ser considerado como “prensa” y que la información se haya comunicado “directamente” a la misma, sin intermediaciones personales o de otras vías de comunicación-, lo cierto es que, en base a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de nuestro Tribunal Constitucional, así como a la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, el ejercicio de la libertad de información tiene un ámbito y una protección sumamente amplias, en especial por lo que se refiere a que sólo se exige que la persona trabajadora tenga indicios iniciales de veracidad de la información que se transmite, por lo que se trata de una excepción que abre una vía muy amplia al protagonismo de la revelación pública por aquella persona en relación a los canales interno y externo de comunicación de infracciones.

Con otros términos, con la ley 2/2023 se refuerza notablemente la tutela de la persona trabajadora que acuda directamente a la prensa para revelar infracciones cometidas por su empleadora, en tanto que a la ya de por sí amplia protección constitucional dispensada a la libertad de información se va a unir ahora la más específica y expresamente desarrollada contenida en el Título VII de aquella ley.

La conclusión principal que podemos extraer del análisis anterior es que, con matices, la ley 2/2023, reproduciendo en gran medida lo establecido en este punto en la Directiva y no aportando novedad sustancial a lo previsto por ésta, ha consagrado una relación entre las tres vías de comunicación que contempla de enorme flexibilidad en las eventuales

prioridades entre las mismas, de forma que en la práctica, la persona informante va a tener una acentuada libertad para acudir a una de ellas sin haber pasado previamente por otra.

Lo cual, desde la perspectiva de las relaciones laborales, tiene una significativa relevancia, considerando, como indicábamos en la introducción de este estudio, que la principal persona informante o reveladora es la que ostenta -o ha ostentado o podría ostentar- un contrato de trabajo y que la fuente fundamental de informaciones sobre infracciones a comunicar o revelar proviene del denominado por la ley “contexto laboral”.

En efecto, es evidente que el mayor interés de la empresa empleadora es que sus personas trabajadoras acudan inicialmente a su canal interno para comunicar las infracciones a las que se refiere la ley. Téngase en cuenta que estas infracciones (administrativas graves y muy graves o delictivas) no se refieren exclusivamente, ni tan siquiera prioritariamente, a las de carácter laboral, sino que podrán referirse a todo el espectro jurídico general señalado como ámbito material en el artículo 2 de la ley. A lo anterior se une que, como nos demuestra la experiencia comparada y la nuestra propia en materia de libertad de información, la persona trabajadora prefiere acudir, al menos inicialmente, a la denuncia interna con antelación a las otras dos vías<sup>20</sup>.

De ahí que, ante la ausencia de claras y decisivas prioridades legales al respecto, la mayor y prevalente utilización del canal interno dependa de la proactividad que para ello desarrolle la empresa, que, sin que pueda obstaculizar desde luego la utilización de las señaladas vías de comunicación<sup>21</sup>, se traduce básicamente en aplicar una adecuada información/formación sobre ese canal interno para incentivar su uso y, más en general, en fomentar una “cultura” interna al respecto, como se indica en el artículo 1 de la ley, fomento cultural que consolide la convicción entre la plantilla de que la empresa no sólo no va a represaliar al usuario de buena fe del canal interno y de que va a tratar eficientemente la información dada, sino que, además, ese uso fundamentado se valora positivamente en el seno de la organización, anteponiendo el cumplimiento de las normas y el respeto a los principios y valores normalmente reflejados en códigos éticos o de conductas internos por a malentendidos intereses corporativos<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Directiva 2019/1937, considerando 33: “*En general, los denunciantes se sienten más cómodos denunciando por canales internos*”. Véase también al respecto la literatura señalada en la nota siguiente.

<sup>21</sup> Téngase en cuenta que el artículo 63.1.a) de la ley considera como falta muy grave “*cualquier intento de obstaculizar la presentación de comunicaciones*”.

<sup>22</sup> Sobre el cambio que representa en la organización la protección e incentivación legal y corporativa del informante, VANDEKERCKHOVE, Wim, *Whistleblowing and Organizational Social Responsibility: A Global Assessment*, Nueva York, Routledge, 2016, p. 17 y siguientes. También, desde la perspectiva de lo que representa organizacionalmente la actividad de denuncia de infracciones por parte de sus integrantes, CHEEMA, Moeen U., et al., *Corporate Governance and Whistleblowing: Corporate Culture and Employee Behaviour*, Londres, Routledge, 2023, especialmente p. 57 y siguientes. También desde la perspectiva de

Con ello, además, y este es un aspecto muy importante que la ley 2/2023 aporta a la teoría y regulación del contrato de trabajo, han de redefinirse los conceptos de lealtad o buena fe en la relación laboral para que no desincentiven y sean compatibles e incluso contribuyan a esa preferencia legal y organizacional que quiera dársele al canal interno<sup>23</sup>.

## 5. Bibliografía

ABADIE, Pauline, “Le salarié lanceur d’alerte aux États-Unis et en France: pour une articulation harmonieuse entre dissidence et loyauté”, *La Revue de droits de l’homme*, nº 10, 2016.

ABAZI, Vigjilenca, “The European Union Whistleblower Directive: A “Game Changer” for Whistleblowing Protection”, *Industrial Law Journal*, vol. 49, nº 4, 2020, p. 640-656.

BOYNE, Shawn Marie, “Financial incentives and truth-telling: The growth of whistleblowing legislation in the United States”, en THÜSING, Gregor, FORST, Gerrit (editores), *Whistleblowing: A Comparative Study*, Springer, 2016, p. 279-310.

CALLAND, Richard, y DEHN, Guy, *Whistleblowing around the World: Law, Culture and Practice*, Cape Town, ODAC, 2004.

CHEEMA, Moeen U., et alt., *Corporate Governance and Whistleblowing: Corporate Culture and Employee Behaviour*, Londres, Routledge, 2023.

DEL REY GUANTER, Salvador (director), *Redes Sociales: el impacto de la empresa hiperconectada y de las redes sociales en la organización del trabajo, en la gestión de los recursos humanos y en las relaciones laborales*, Madrid, Kluwer, 2017 (Capítulo VII).

DEL REY GUANTER, Salvador, “Libertad de expresión e información en el contrato de trabajo”, en GARCÍA MURCIA, Joaquín (director), *La Constitución del Trabajo*, Oviedo, KRK ediciones, 2020, p. 271-324.

---

la denominada “organizational behavior” en relación al whistleblower, MICELI, Marcia P., et alt., *Whistleblowing in Organizations*, New York, Routledge, 2008, especialmente p. 33 y siguientes.

<sup>23</sup> LEWIS, David, “Whistleblowing in a changing legal climate: is it time to revisit our approach to trust and loyalty at the workplace?”, *Business Ethics*, vol. 20, nº 1, 2011, p. 71 y siguientes. También ABADIE, Pauline, “Le salarié lanceur d’alerte aux États-Unis et en France: pour une articulation harmonieuse entre dissidence et loyauté”, *La Revue de droits de l’homme*, nº 10, 2016.

DEL REY GUANTER, Salvador, *Libertad de Expresión e Información y Contrato de Trabajo*, Madrid, Civitas, 1994.

DEL REY GUANTER, Salvador, *Negociación Colectiva y Paz Laboral*, Madrid, IELSS, 1984.

FASTERLINNG, Björn, y LEWIS, David, “Leaks, legislation and freedom of speech: How can the law effectively promote public-interest whistleblowing?”, *International Labour Review*, vol. 153, nº 1, 2014, p. 71-92.

FEINSTEIN, Samantha, and DEVINE, Tom, “Are Whistleblowing Laws Working?: A Global Study of Whistleblower Protection Litigation”, London, IBA, 2021.

JULIÁN ÁLVAREZ, Alejandro, “El Concepto de Sistema Jurídico”, Barcelona, UPF, 2021 (tesis doctoral).

LEWIS, David, “Whistleblowing in a changing legal climate: is it time to revisit our approach to trust and loyalty at the workplace?”, *Business Ethics*, vol. 20, nº 1, 2011, p. 71-87.

LEWIS, Jeremy, et alt. *Whistleblowing: Law and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2022 (4ª edición).

MICELI, Marcia P., et alt., *Whistleblowing in Organizations*, New York, Routledge, 2008.

PIZZUTI, Paolo, *Whistleblowing e Rapporto di Lavoro*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2019.

RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, Miguel, y DEL REY GUANTER, Salvador, “Whistleblowing y contrato de trabajo: la trascendencia laboral de la ley 2/2023 reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones y delitos”, *Revista Española de Derecho el Trabajo*, nº 264 (mayo), 2023 (en prensa).

THÜSING, Gregor, and FORST, Gerrit, *Whistleblowing: A Comparative Study*, Springer, 2016.

VANDEKERCKHOVE, Wim, *Whistleblowing and Organizational Social Responsibility: A Global Assessment*, Nueva York, Routledge, 2016.

VERGARA LACALLE, Oscar (coordinador), *Teoría del Sistema Jurídico*, Granada, Comares, 2008.

WEST, Jonathan P., and BOWMAN, James S., “Whistleblowing Policies in American States: A Nationwide Analysis”, *American Review of Public Administration*, vol. 50, nº 2, 2019.