

# MEMORIA ANUAL

## 2025

Disposición adicional 3ª 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



Autoridad Independiente  
de Protección del Informante



## Memoria anual 2025

© Autoridad Independiente de Protección del Informante, 2026.

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC SA 4.0). Esta licencia permite a los reutilizadores del material distribuir, remezclar, adaptar y desarrollar el material en cualquier medio o formato, exclusivamente con fines no comerciales, y siempre que se atribuya la autoría al creador. Si remezcla, adapta o desarrolla el material, debe licenciar el material modificado bajo términos idénticos.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual (BY-NC-SA)



## Prólogo del Presidente



Como titular de la Presidencia de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. (AIPI), procedo a presentar la Memoria anual, de acuerdo con el mandato establecido para la Autoridad en la disposición adicional tercera 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. Esta Memoria recoge las actividades

desarrolladas por la AIPI desde su puesta en funcionamiento el 1 de septiembre de 2025 (Orden PJC/908/2025) hasta el 31 de diciembre del mismo año. La presentación de esta Memoria se realiza con plena conciencia de la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía, directamente y a través de sus representantes, y de hacerlo con la máxima transparencia y objetividad.

Desde mi toma de posesión, el 9 de mayo de 2025, se ha intentado llevar adelante la misión esencial de la organización, que es proteger informantes, gestionar el canal externo y promover la implantación de los canales de información internos de acuerdo con los criterios de la Ley 2/23 y la Directiva (UE) 2019/1937. Esta labor no ha sido sencilla pues la Autoridad ha surgido de cero. La inexistencia de organismos previos o unidades administrativas que recogieran alguna de las competencias que la Ley atribuye a la institución, unida a la ausencia de un presupuesto propio aprobado por las Cortes Generales, han supuesto unos retos de enorme complejidad que hemos intentado superar con la inestimable ayuda del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

No obstante, a pesar de todas las dificultades, la Autoridad Independiente de Protección del Informante está funcionando, recibiendo denuncias de forma creciente, protegiendo denunciadores y recibiendo las informaciones que la ley requiere sobre los canales internos de información de las más de 50.000 organizaciones públicas y privadas afectadas por la norma. Es



obvio que queda mucho por mejorar y que la consolidación de la organización requiere aún un largo camino de trabajo intenso y apoyo externo del Ministerio de acogida y de otros ministerios y organismos transversales dedicados a la dirección y gestión presupuestaria, de personal y tecnológica. En ello estamos. En cualquier caso, es preciso destacar que nada de lo conseguido hubiera podido alcanzarse sin el apoyo del Ministerio al que estamos vinculados, en especial a su subsecretaría. Por ello, quiero agradecer explícitamente su apoyo durante todo este proceso.

Personalmente, entre mayo y septiembre, hasta que se pudieron incorporar los primeros nombramientos directivos mediante los procedimientos de provisión de puestos del personal directivo público profesional, tuve la tarea, apoyado en todo momento por la subsecretaría del ministerio, de encontrar y organizar sede, definir unas necesidades económicas básicas para la institución, clarificar las competencias esenciales de las personas a seleccionar por libre designación, visitar muy diferentes instituciones nacionales para la presentación y definición de protocolos de coordinación, y darnos a conocer en la Unión Europea y en la organización internacional dedicada a la cooperación entre las instituciones nacionales y regionales que se encargan de la protección de informantes en el marco del Consejo de Europa (NEIWA). Tengo que agradecer, además, en ese momento inicial, la colaboración especial que la Oficina Antifraude de Cataluña y la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción me brindaron, así como el asesoramiento y los consejos del director de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid, D. Carlos Granados.

Como hitos fundamentales en el proceso de puesta en funcionamiento de la organización destacaría la creación de la página web, la puesta en funcionamiento del canal de informaciones, las primeras investigaciones y declaraciones de protección, los trabajos para la apertura del registro de los responsables de los canales internos, la aprobación de los procedimientos de gestión de informaciones y de protección de la persona y las primeras Recomendaciones para la gestión de los canales internos. Con todo ello, se han puesto las bases para que la Directiva 2019/1937 y la Ley 2/2023 se implementen de forma



efectiva y se pueda ir construyendo un sistema de detección eficaz de las conductas ilegales en las organizaciones públicas y privadas, de investigación rigurosa interna y externa de las informaciones recibidas y de protección sólida de los informantes.

Aunque los avances son evidentes, quedan tres retos esenciales para poder cumplir plenamente con nuestra misión. El primero sería la implementación efectiva en todo el territorio nacional de la ley 2/2023 y la directiva 2019/1937. Para ello, como luego expondremos, será necesario firmar los convenios correspondientes con las Comunidades Autónomas que han decidido no crear su propia autoridad. El segundo conecta con el desarrollo del [Plan Estatal de lucha contra la corrupción](#), dentro del cual existen ya propuestas para modificar la ley 2/2023 de cara a su mejora técnica. El tercero se refiere a los retos de gestión y de consolidación de las capacidades tecnológicas, de ciberseguridad, de personal y presupuestarias. Sin ellas, será muy difícil estar a la altura del compromiso que hemos asumido con nuestro país al aceptar la presidencia de la AIPI.

Finalmente, creo que tanto yo personalmente, como las personas que se han incorporado como funcionarios de la AIPI, hemos asumido un compromiso con la integridad pública que nos obliga a ser coherentes de forma permanente con los principios de independencia y objetividad, rigor, prudencia y discreción, así como con los de eficiencia, lealtad institucional y sumisión plena a la ley y al derecho. Esperamos no defraudarles.

**Manuel Villoria Mendieta**  
**Presidente**



# Índice

Prólogo del Presidente .....	3
Índice .....	6
Introducción .....	7
1. La visión y misión de la AIPI.....	11
2. Marco institucional y normativo .....	15
3. La puesta en funcionamiento de la AIPI. Primeros pasos. ....	35
4. Protección de las personas informantes.....	42
5. Diseño, gestión y desarrollo del Sistema de Información Externo ...	47
6. Diseño, gestión y desarrollo del sistema de sanciones por incumplimiento de la Ley .....	53
7. Elaboración de criterios para el desarrollo e interpretación de la Ley 2/2023: directrices y recomendaciones .....	56
8. Informes y memorias establecidos en la Ley 2/2023.....	62
9. Actividad institucional de la AIPI.....	64
10. Conclusiones y retos de la AIPI para 2026 .....	69
Nota metodológica .....	77
Anexo .....	78
Tabla de ilustraciones.....	84



## Introducción

De conformidad con lo establecido en la [Disposición adicional tercera](#) de la [Ley 2/2023](#), por la que se regula la protección de las personas que denuncian infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. (AIPI) elaborará en los tres primeros meses del año una *Memoria anual* en la que dará cuenta de las actuaciones desarrolladas durante el año anterior en el ámbito de sus funciones. Esta memoria incluirá el número y naturaleza de las comunicaciones presentadas y también las que fueron objeto de investigación y su resultado, especificándose las sugerencias o recomendaciones formuladas por la AIPI y el número de procedimientos abiertos.

El [artículo 38 del Estatuto](#) de la AIPI, que desarrolla lo establecido en la disposición adicional tercera de la Ley 2/2023, añade que la Memoria deberá incluir un apartado sobre la dedicación, el tiempo y los recursos

La Memoria Anual debe ofrecer información sobre las actuaciones desarrolladas, en especial sobre las comunicaciones presentadas y las que fueron objeto de investigación y su resultado

utilizados para la tramitación de sus procedimientos y actuaciones, en el marco del Plan de Actuación Anual. Además, se incluirá una estimación de las cantidades económicas reclamadas en vía judicial o administrativa y la concreción de los incumplimientos del deber de colaboración. Como garantía en materia de protección de datos, el citado artículo 38 establece que en la memoria no constarán datos y referencias

personales que permitan la identificación de las personas informantes ni de las afectadas, excepto cuando ya sean públicas como consecuencia de una sentencia penal o contencioso-administrativa firme.

Asimismo, cumpliendo lo establecido en dichas normas, esta Memoria anual se trasladará a las Cortes Generales de modo previo a la comparecencia anual del Presidente de la AIPI ante las comisiones competentes del Congreso y el Senado, como medio de control parlamentario ([artículo 59](#)) e inmediatamente después se publicará en la página web de la AIPI.



Desde la toma de posesión del Presidente de la AIPI, el 9 de mayo de 2025, se ha intentado llevar adelante la misión esencial de la organización, que es, sintetizando, proteger informantes, gestionar el canal externo y promover la implantación de los canales de información internos de acuerdo con los criterios de la Ley 2/2023 y la [Directiva \(UE\) 2019/1937](#). Obviamente, los primeros tres meses se dedicaron a encontrar sede y seleccionar al personal directivo titular de los órganos directamente dependientes de la Presidencia de la AIPI, además de presentar la institución ante diversas organizaciones y entidades que tenían relación con las competencias de la Autoridad. Por ello, se puede decir que la

Desde el inicio de su actividad, el 1 de septiembre de 2025, la AIPI ha tratado de llevar adelante su misión esencial: proteger informantes, gestionar el canal externo y promover la implantación de los canales internos.

Autoridad Independiente de Protección del Informante, creada por la Ley 2/2023 y cuyo Estatuto fue aprobado por el [Real Decreto 101/2024](#), de 29 de octubre, *comenzó a funcionar de forma efectiva el 1 de septiembre de 2025*, conforme a lo dispuesto en la [Orden PJC/908/2025](#), de 8 de agosto, por la que se determina su fecha de puesta en funcionamiento. Por lo tanto, *esta memoria recoge la información referida a los cuatro meses finales de 2025*, en los términos

establecidos en la Ley 2/2023 y en el Estatuto de la AIPI.

Para garantizar el desarrollo de las competencias de la AIPI ha sido necesario un *intenso trabajo en la construcción de la arquitectura orgánica, administrativa y de infraestructuras*, pero estas acciones han estado muy condicionadas por la inevitable falta de personal y medios de la Autoridad en el inicio de su actividad, ya que se partió *de cero*. Al no existir antecedentes o unidades previas, con su correspondiente presupuesto, que hayan podido realizar actividades semejantes en la Administración General del Estado ha sido especialmente complejo definir procedimientos, cargas de trabajo, necesidades tecnológicas o criterios de interpretación normativa, incluso para intentar anticipar problemas de implementación y gestión diaria.

En este sentido, los resultados principales de la actividad de la AIPI en estos primeros meses de actividad se resumen en la ilustración siguiente.



Ilustración 1. Resultados principales de la acción de la AIPI. 2025.

INDICADORES DE PRINCIPALES RESULTADOS. AIPI 2025		
	Personas protegidas.	17
	Comunicaciones / informaciones recibidas.	174
	Promedio de recepción de comunicaciones / denuncias. Plazo: 7 días.	1,1 días
	Promedio de cierre de comunicaciones / denuncias. Plazo: 90 días.	27,3 días
	Nº aplicaciones de gestión puestas en producción	8
	Sede electrónica y web de la AIPI puestas en producción.	SÍ
	Puesta en funcionamiento del canal interno de la AIPI.	SÍ
	Puesta en funcionamiento del canal externo.	SÍ
	Informes sobre consultas jurídicas complejas aportando criterios interpretativos de la Ley 2/2023.	15
	Cobertura de RPT.	8 puestos 44%
	Recomendaciones publicadas.	1
	Reuniones y participación en diferentes eventos donde se ha dado a conocer la AIPI y sus actividades.	25

Pese a su marcada vocación de rendición de cuentas, la Memoria no se olvida de plantear los *desafíos a los que tendrá que hacer frente la AIPI en 2026*. Entre ellos destaca *la implementación de la Ley 2/2023* y la aplicación práctica de las obligaciones que establece, en especial en el *complejo marco de competencias territoriales de España*, en el que la autoridad estatal convive con algunas Comunidades Autónomas en las que se han creado o existían ya autoridades autonómicas que han asumido diferentes grados de competencias en la materia y con otras Comunidades que no han creado autoridades y, por ello, no han asumido ninguna competencia. El otro gran reto es transversal, y tiene que ver con *la consolidación y afianzamiento de la propia AIPI* para poder desarrollar sus competencias.



Esta Memoria se estructura en 10 apartados, además de esta Introducción:

1. La visión y misión de la AIPI.
2. Marco institucional y normativo.
3. La puesta en funcionamiento de la AIPI. Primeros pasos.
4. Protección de los informantes.
5. Diseño, gestión y desarrollo del Sistema de Información Externo.
6. Diseño, gestión y desarrollo del sistema de sanciones por incumplimiento de la Ley.
7. Elaboración de criterios para el desarrollo e interpretación de la Ley 2/2023: directrices y recomendaciones.
8. Informes y memorias establecidos en la Ley 2/2023.
9. Actividad institucional de la AIPI.
10. Conclusiones y retos de la AIPI para 2026.



# 1. La visión y misión de la AIPI

## La visión

Lo primero que se quiere abordar en esta Memoria es el esbozo de qué debería aportar la organización al país; es decir, su **visión**. Para comenzar, existe la voluntad de que la AIPI contribuya de forma efectiva al fomento de una cultura de la legalidad. Entendiendo por cultura de la legalidad una asunción mayoritaria por la ciudadanía de la obligación de cumplir las leyes, una expectativa generalizada de que los demás cumplen las leyes y un rechazo inequívoco del incumplimiento de las normas.

Para ello, el temor a que los incumplimientos se detecten inmediatamente y se denuncien es clave, pues un cumplimiento, aunque sea por temor inicialmente, genera con el tiempo la tendencia a cumplir voluntariamente y por convicción; ello, además, refuerza la expectativa del cumplimiento ajeno y el rechazo a los casos de incumplimiento descubiertos; en suma, el cumplimiento aunque sea forzado inicialmente, conlleva, al mantenerse en el tiempo, cambios actitudinales que culminan

La AIPI quiere contribuir de forma efectiva al fomento de una cultura de la legalidad y a consolidar procesos de buena gobernanza en España, reforzando la integridad en las organizaciones públicas y privadas

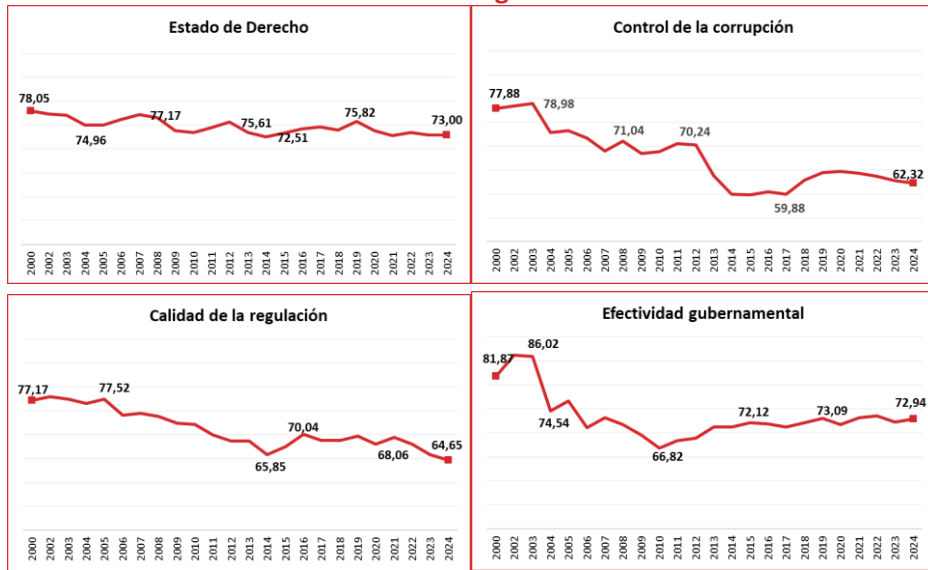
normalmente con la asunción voluntaria y proactiva de las leyes por parte de sectores sociales que hasta ese momento no asumían tal compromiso de forma plena y voluntaria. Es lo que en psicología social se denomina procesos de disonancia cognitiva, que llevarían, en este caso, a cambiar la forma de pensar cuando nuestros actos son contrarios a dicho pensamiento y continuamos realizándolos. Si cumplo

las leyes siempre y creo que no debería cumplirlas cuando me interese estoy en un proceso de disonancia que genera malestar y, para superarlo, buscaré la coherencia, o bien dejo de cumplir las leyes cuando me interesa o bien cambio de pensamiento; en este caso creemos que llevará a que se cambie el pensamiento y se asuma que las leyes hay que cumplirlas incluso cuando no me interesa.

El segundo componente de la visión de la AIPI se corresponde con la consolidación de procesos de buena gobernanza. Los datos correspondientes a España, de acuerdo con los estudios del Banco Mundial, no son muy positivos en algunos de los indicadores de buena gobernanza (Ilustración 2).



Ilustración 2. Indicadores de buena gobernanza del Banco Mundial.



Fuente: Elaboración propia con los datos de [Worldwide Governance Indicators](#).  
Siendo, además, uno de los tres países con una evolución peor entre los de la Unión Europea y de entre los cinco con peor tendencia de los de la OCDE (véanse los gráficos de las ilustraciones 3 y 4).

Ilustración 3. Evolución temporal de los indicadores de calidad institucional entre países OCDE (1.a) y UE (1.b).

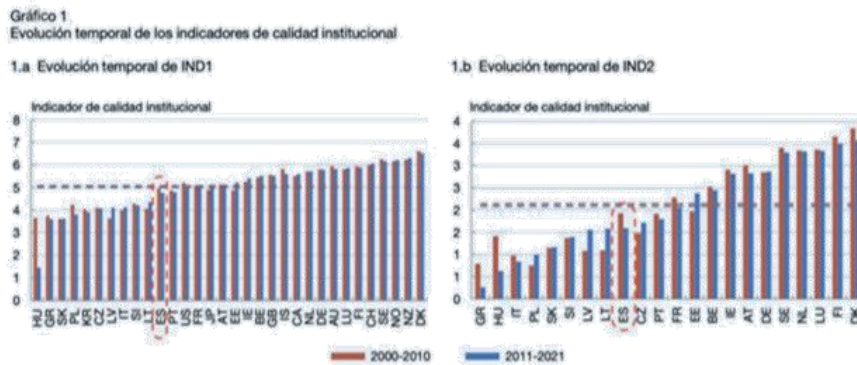
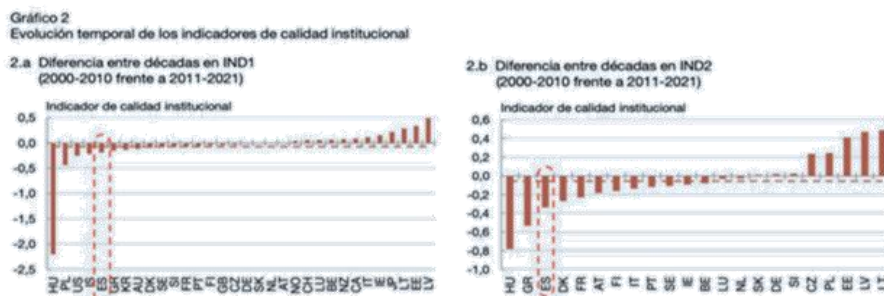


Ilustración 4. Diferencia entre décadas de los indicadores de calidad institucional entre países de la OCDE (2.a) y de la UE (2.b).



Fuente: [Banco de España. Informe Anual 2024](#); p. 187.



Esencialmente, la implementación efectiva de la Ley 2/2023 debe permitir reforzar variables esenciales del constructo, como el Estado de derecho o el control de la corrupción, además de favorecer la eficacia gubernamental. No es necesario insistir en la conexión de una cultura de la legalidad con la fortaleza de un Estado de derecho, esencialmente en aspectos como la seguridad jurídica o la primacía de la ley.

En cuanto a la conexión con el control de la corrupción, también está bien estudiado que la generación de agencias verdaderamente independientes que detectan y, en su caso, promueven la sanción administrativa o penal de los comportamientos corruptos correlaciona con reducciones de percepción de corrupción a largo plazo, siempre que, al tiempo, la ciudadanía, cuando conozcan casos de corrupción o incumplimientos legales graves, asuma su obligación de utilizar unos canales efectivos de denuncia y que garanticen la confidencialidad; para que la ciudadanía se empodere y actúe, debe conocer los canales, debe acceder a ellos de forma sencilla, debe ver que las denuncias sirven para algo y debe sentirse protegida de las posibles represalias.

Si la oferta de instrumentos de detección e investigación (leyes, organismos independientes, prácticas de integridad) se une a la demanda de un funcionamiento eficaz de los mismos, se producen sinergias con buenos resultados a medio y largo plazo en incremento de confianza en las instituciones y en la reducción de corrupción percibida y real.

Finalmente, el trabajo de la AIPI puede ayudar a desarrollar procesos de reforzamiento de la integridad en las organizaciones públicas y privadas, pues los sistemas de integridad pública o de *compliance* en el sector privado, con sus códigos éticos, sus evaluaciones de riesgos, su gestión de los conflictos de interés, demandan un sistema de control interno a través de canales de información y denuncia y una protección al informante para su implementación eficaz.



## La misión

Dicho esto, la **misión** de la AIPI se despliega en siete grandes bloques, que podrían establecerse por orden de prioridad pero que, dada su interconexión, no deberían entenderse de tal forma, sino como un todo con diversas caras, con una función transversal vinculada a la consolidación de su capacidad de gestión. Los bloques serían:

**Ilustración 5. Bloques de acción de la Misión de la AIPI.**





## 2. Marco institucional y normativo

### 2.1. Marco institucional

Normas, convenios y recomendaciones internacionales relacionadas con la actividad de la AIPI

---

Diversos convenios, normas, informes y recomendaciones de organismos e instituciones internacionales obligan al Gobierno de España y promueven medidas de fomento de la buena gobernanza, especialmente aquellas de prevención y lucha contra la corrupción. Se mencionan aquí, sin ánimo de exhaustividad, los siguientes:

#### *Organización de las Naciones Unidas*

- Convención de Naciones Unidas contra la corrupción (UNCAC), de 2003. Esta Convención establece, entre otras medidas, la necesidad de garantizar la existencia de un órgano encargado de prevenir la corrupción, que deberá tener independencia para desempeñar sus funciones de forma eficaz, con recursos materiales y personal especializado necesarios; el aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción, y la adopción de medidas para proporcionar protección a las personas informantes, entre otras.
- Resolución 10/8 sobre la protección de los denunciantes, de 2003, entre otras resoluciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). Esta Resolución concreta exhorta a los Estados Parte a seguir elaborando medidas adecuadas para proporcionar una protección plena y eficaz contra el trato injustificado a todas las personas que, por motivos razonables, denuncien o informen de actos de corrupción y delitos conexos a las autoridades competentes.

#### *Consejo de Europa*

- Un primer paso fue la adopción en 1999 del Convenio Penal sobre la Corrupción, ratificado por España en 2010, seguido por el Convenio



Civil sobre la Corrupción, ratificado por España igualmente en 2020. Ambos exigen a los Estados miembros proteger a las personas que denuncian delitos o sospechas de corrupción. Estos instrumentos sentaron las bases para los principios posteriores de responsabilidad democrática, transparencia y protección sólida de los informantes.

- La Recomendación CM/Rec. (2014)7 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de los informantes se ha convertido y sigue siendo una importante fuente de orientación para la protección de los informantes en Europa. Se adoptó para animar a los Estados miembros del Consejo de Europa a establecer marcos nacionales que permitan a las personas denunciar de forma segura, fácil y rápida, facilitando los procesos de denuncia y garantizando la protección de los informantes.

### *Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO)*

El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa ha sido pionero en la promoción de normas estrictas de protección de los informantes, reconociendo el valor de la denuncia de irregularidades para disuadir y prevenir las malas prácticas, así como para reforzar la responsabilidad democrática y la transparencia. Durante la segunda ronda de evaluación, el GRECO formuló recomendaciones a la mayoría de sus miembros en relación con la obligación de denunciar las sospechas de conducta indebida y la protección de los informantes en la administración pública. El GRECO ha dedicado una sección específica de sus informes de evaluación de la quinta ronda de evaluación (2017) a la protección de los informantes en la policía, con el objetivo de romper la cultura del “código de silencio” y promover la integridad dentro de los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

### *Tribunal Europeo de Derechos Humanos*

La protección de los informantes es un aspecto fundamental de la libertad de expresión, garantizada por el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En diversas sentencias, el Tribunal hizo hincapié en que la protección de los informantes debe ser garantizada y en que debe extenderse más allá del fin de la relación laboral cuando la información revelada se obtuvo durante el empleo y es de interés público.



### NEIWA

Creada en mayo de 2019, la Red Europea de Autoridades de Integridad y Denuncia de Irregularidades (NEIWA) sirve de plataforma para el intercambio de conocimientos, experiencias e ideas entre sus miembros.

### Actuaciones relacionadas con la corrupción y la integridad públicas en el estado español

---

- El Plan de Acción por la Democracia (2024), constituye una hoja de ruta para fortalecer los principales elementos de nuestro Estado de Derecho, combatir los riesgos que sufren las democracias y dar más herramientas y poder a la sociedad española para evaluar la acción de los poderes públicos.
- La estrategia Consenso por una Administración Abierta (2025) plantea una hoja de ruta para la transformación de la administración pública. El proyecto 17 “Cultura de integridad” recoge actuaciones que tienen objetivos convergentes con la actividad de la AIPI.
- Plan Estatal de lucha contra la corrupción (2025). Las medidas de este Plan se dividen en cinco ejes, que abordan de manera integral todas las fases y actores relacionados con el problema de la corrupción: 1. Prevención de riesgos y gobernanza en la lucha contra la corrupción y control de la corrupción. 2. Protección del informante. 3. Lucha contra la corrupción. 4. Recuperación de activos. 5. Sensibilización ciudadana ante la corrupción.
- El V Plan de Gobierno Abierto de España (2025-2029) contiene diversos compromisos para las distintas administraciones. Varios de los compromisos recogen iniciativas que promueven la integridad como pilar de la confianza ciudadana, así como la ética pública y el empoderamiento ciudadano a través de la rendición de cuentas, así como la prevención de conflictos de intereses y de la corrupción.



## 2.2. Marco normativo

### La Directiva 2019/1937

---

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, marca en gran medida el entorno externo en el que se desarrollará la actividad de la AIPI.

La Directiva regula, como se explica en el preámbulo de la norma de transposición al ordenamiento jurídico español, aspectos mínimos que han de satisfacer los distintos cauces de información a través de los cuales una persona física que sea conocedora en un contexto laboral de una infracción del Derecho de la Unión Europea pueda dar a conocer la existencia de dicha infracción.

En concreto, obliga a contar con canales internos de información a muchas empresas y entidades públicas porque se considera, y así también se ha recogido en informes y estadísticas recabados durante la elaboración del texto europeo, que es preferible que la información sobre prácticas irregulares se conozca por la propia organización para corregirlas o reparar lo antes posible los daños. Además de tales canales internos, exige la Directiva la determinación de otros canales de información, denominados “externos”, con el fin de ofrecer a los ciudadanos una comunicación con una o varias autoridades estatales especializadas, que no solo pueden investigar la denuncia, sino también proteger al informante, lo que puede generar más confianza a estas personas que se animan a denunciar, al disipar o reducir su temor a sufrir alguna represalia en su entorno.

### La Ley 2/2023

---

La [Ley 2/2023](#), de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra corrupción, es la norma que transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2019/1937. La finalidad de la Ley es otorgar una protección adecuada frente a las represalias a las personas físicas que informen, a través de los procedimientos previstos en la misma, sobre alguna de las infracciones u omisiones a que se refiere su [artículo 2](#), cuando hayan tenido conocimiento de ellas en el contexto de su relación laboral o profesional.



La Ley 2/2023 tiene como objetivo proteger a las personas informantes de infracciones en un contexto laboral o profesional.

Para cumplir con esta finalidad, la Ley establece un modelo dual de información y protección de la persona informante. El modelo se basa, de un lado, en el Sistema interno de información, obligatorio tanto en el sector público como en el privado (con algunas excepciones) y que comprende la existencia de un canal interno, un responsable del sistema y un procedimiento de gestión de las informaciones. De otro lado, prevé la existencia de un canal externo de información, cuya gestión corresponde, en el ámbito estatal, a la AIPI.

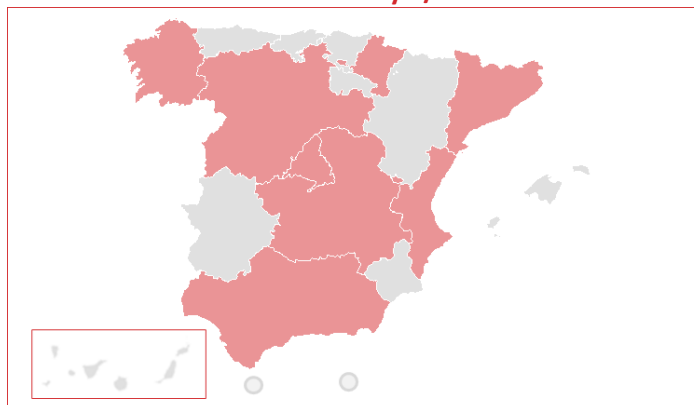
La Ley regula asimismo el estatuto de protección de la persona informante, las medidas de apoyo y protección frente a represalias y el régimen del ejercicio de la potestad sancionadora por el incumplimiento de la ley. Por último, encomienda a las autoridades competentes (en nuestro caso la AIPI) acciones de fortalecimiento de la cultura de la información.

#### *El marco competencial territorial*

En la actualidad, ocho comunidades autónomas —Cataluña, Galicia, Andalucía, la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, la Comunidad Foral de Navarra, la Comunidad de Madrid y Castilla y León— han creado autoridades para la protección de los informantes.

Estas autoridades difieren en su naturaleza jurídica y en su ámbito de actuación, en función de las competencias que les confieren sus respectivos marcos normativos, lo que hace que la realidad del marco de protección no sea el mismo, ni siquiera en las comunidades autónomas con autoridad designada.

**Ilustración 6. En rojo, CCAA con órganos que han asumido competencias de la Ley 2/2023.**





Las oficinas específicas de estas comunidades autónomas son:

- Cataluña – Oficina Antifraude de Cataluña.
- Galicia – Autoridad Gallega de Protección de la Persona Informante.
- Andalucía – Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción.
- Comunidad Valenciana – Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.
- Castilla-La Mancha – Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno.
- Comunidad Foral de Navarra – Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.
- Comunidad de Madrid: Consejo de Transparencia y Protección de Datos.
- Castilla y León – Autoridad Independiente en materia de Corrupción.

### *Distribución de competencias en virtud de la Ley 2/2023*

Hay tres ámbitos de desarrollo de la Ley 2/2023 que deben tenerse en cuenta. En primer lugar, la existencia de un canal externo para la recepción de denuncias. En segundo lugar, la protección de los informantes. En tercer lugar, el ejercicio de la potestad sancionadora.

La Ley 2/2023 establece que *la AIPI actuará como canal externo* para recibir y tramitar comunicaciones de infracciones y como autoridad para la protección y apoyo en los casos de infracciones cometidas en el *sector público estatal* y en el *sector privado* cuando el incumplimiento comunicado *afecte a más de una comunidad autónoma.*

Por su parte, atribuye a las autoridades designadas a nivel autonómico la competencia sobre los canales externos y medidas de protección en relación con las infracciones cometidas en sus respectivos sectores públicos regionales y locales, así como en el sector privado cuando la infracción se limite al ámbito territorial de la comunidad autónoma.



Además, la Ley 2/2023 estipula que la *potestad sancionadora* será ejercida por la AIPI con respecto a las *infracciones cometidas en el sector público estatal* y respecto a las cometidas en el *ámbito del sector privado* en todo el territorio *salvo en los casos en que la normativa autonómica correspondiente haya atribuido esta competencia a su propio organismo*. Por su parte, las autoridades de las comunidades autónomas conservarán la competencia exclusiva sobre las infracciones cometidas en los sectores públicos regional y local de su territorio.

El marco que resulta de las competencias estatales y las (diferentes entre sí) competencias autonómicas hace que el sistema resulte extremadamente complejo para las personas informantes.

Dentro de este marco, cada comunidad autónoma ha optado por soluciones distintas; desde las que han asumido todo el conjunto de competencias que les atribuye la Ley 2/2023, a aquellas que han eludido asumir, en todo o en parte, las competencias respecto de las infracciones del sector privado. Esta situación determina que el marco resultante resulte extremadamente complejo para los informantes, lo cual supone un enorme reto para su gestión en los próximos ejercicios.

### 2.3. Normas de actuación de la AIPI

Las normas que rigen la actuación de la AIPI son:

1. [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.
2. [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.
3. [Real Decreto 1101/2024, de 29 de octubre](#), por el que se aprueba el Estatuto de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I.
4. [Real Decreto 328/2025, de 15 de abril](#), por el que se nombra Presidente de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., a don Manuel Villoria Mendieta.



5. Orden PJC/908/2025, de 8 de agosto, por la que se determina la fecha de puesta en funcionamiento de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I.

## El Estatuto de la AIPI

---

La previsión contenida en el artículo 42 de la Ley 2/2023 de crear una Autoridad Independiente de Protección del Informante con las funciones que se le encomiendan en el artículo 43, se concretó con la aprobación del Real Decreto 1101/2024, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I.

La AIPI se configura en la normativa como “una autoridad administrativa independiente de ámbito estatal de las previstas en el artículo 109.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actuará en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con plena autonomía e independencia orgánica y funcional respecto del Gobierno, de las entidades integrantes del sector público, de los poderes públicos o de cualquier entidad pública o privada en el ejercicio de sus funciones”.

El artículo 1.2. establece que “en el desempeño de sus funciones ni la persona titular de la Presidencia, ni el personal ni los miembros de los órganos de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., podrán solicitar ni aceptar instrucciones de las administraciones públicas ni de ninguna entidad pública o privada”.

La Ley 2/2023 establece la plena autonomía e independencia de la AIPI. El Estatuto especifica que ni su Presidente ni su personal podrán solicitar ni aceptar instrucciones de ninguna entidad

La AIPI está vinculada, a efectos organizativos y presupuestarios, al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes a través de la persona titular del mismo, sin que en ningún caso dicha vinculación afecte a su autonomía e independencia (artículo 1.3.).

El artículo 2 especifica que la AIPI tiene como fines “garantizar la protección del informante y servir de pilar institucional esencial en la lucha contra la corrupción, actuando en coordinación, en su caso, con otros organismos administrativos u organismos de supervisión, control, inspección o investigación que tengan funciones semejantes, ya



existentes en la Administración General del Estado y con autoridades con funciones similares en sus respectivos ámbitos”.

### Otra normativa aplicable a la actividad de la AIPI

---

Como se ha indicado, han sido clave para la puesta en marcha de la AIPI y su primera andadura las órdenes por las que el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes apoyaba en la prestación de ciertos servicios a la Autoridad. En 2025 fueron las siguientes.

- Orden PJC/1209/2025, de 30 de octubre, por la que se prorroga el plazo de prestación de determinados servicios por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I.
- Orden PJC/1554/2025, de 26 de diciembre, por la que se prorroga por segunda vez el plazo de prestación de determinados servicios por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I.

## 2.4. Las funciones de la AIPI en la Ley 2/2023 y en el Estatuto

La Ley 2/2023 tiene por finalidad esencial otorgar una protección adecuada, frente a las represalias que puedan sufrir, a las personas físicas que informen sobre alguna acción u omisión que puedan constituir infracciones de acuerdo con la ley (artículo 2). Pero como indicamos previamente, también promueve la investigación de las informaciones que se reciban en los canales internos y externos y el desarrollo de una cultura de la información. Para todo ello, además, otorga unas competencias sancionadoras amplias a la AIPI y a las autoridades autonómicas correspondientes.

Para cumplir con las finalidades de la Ley, se encomienda una serie de funciones a la AIPI en el artículo 43.

El Estatuto de la AIPI (Real Decreto 1101/2024, de 29 de octubre) sintetiza los fines de la organización, en su artículo 2: *“Garantizar la protección de la persona informante, servir de pilar institucional esencial en la lucha contra la corrupción, actuando en coordinación, en su caso, con otros organismos administrativos u organismos de supervisión, control,*



*inspección o investigación que tengan funciones semejantes, ya existentes en la Administración General del Estado y con autoridades con funciones similares en sus respectivos ámbitos”.*

Posteriormente, se desarrollan más las funciones, en el [artículo 3](#) del Estatuto:

- 1.** La tramitación de las informaciones y comunicaciones que se reciban a través del canal externo ([título III](#) de la Ley 2/2023).
- 2.** Adopción, en su caso, de todas aquellas medidas de protección y apoyo a la persona informante ([título VII](#) de la Ley 2/2023).
- 3.** Informar preceptivamente los anteproyectos y proyectos de disposiciones generales que afecten al ámbito de competencias de la AIPI y a cualquiera de sus funciones.
- 4.** Inicio, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores e imposición de sanciones por las infracciones previstas en el [título IX](#) de la Ley 2/2023.
- 5.** Elaboración de circulares y recomendaciones donde se establezcan los criterios y prácticas adecuados para el correcto funcionamiento de la AIPI, así como de modelos de prevención de delito en el ámbito público.
- 6.** Establecer relaciones de colaboración y de elaboración de propuestas de actuación con otros organismos que tengan funciones semejantes del Estado, de las CCAA, de la UE o internacionales. Se facilitará el intercambio de información mutuo, así como la constitución de *grupos de trabajo* para tratar asuntos específicos de interés común, evitando duplicidades administrativas y cumplir con los principios de servicio al ciudadano, eficacia, economía y eficiencia.
- 7.** Elaborar una memoria anual y de información estadística agregada.
- 8.** Contribuir a la creación y fortalecimiento de una cultura de la información como mecanismo para prevenir y detectar amenazas al interés público.

El desempeño de todas estas funciones se distribuye en los distintos departamentos, como se verá más adelante.



## 2.5. Órganos de la AIPI

El Estatuto de la AIPI establece en su [artículo 8](#) que la Autoridad se estructura en dos órganos: La *Presidencia*, como máximo órgano de representación y gobierno; y la *Comisión Consultiva* de Protección del Informante.

### El Presidente de la AIPI

---

El primer y actual Presidente de la AIPI es Manuel Villoria Mendieta<sup>1</sup>, nombrado por [Real Decreto 328/2025, de 15 de abril](#).

El [artículo 12](#) del Estatuto atribuye a la Presidencia las funciones siguientes:

- Ostentar la representación legal de la Autoridad.
- Aprobar las circulares y recomendaciones según establece el [artículo 51](#) de la Ley 2/2023, de 20 de febrero.
- Aprobar el reglamento de régimen interior de la Autoridad.
- Aprobar el plan de actuación anual y sus actualizaciones.
- Acordar la convocatoria de las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Comisión Consultiva de Protección del Informante.
- Dirigir y coordinar las actividades de todos los órganos directivos de la Autoridad.
- Dictar resolución en los procedimientos en materia sancionadora en los términos previstos en el [título IX](#) de la Ley 2/2023, de 20 de febrero.
- Ejercer como órgano de contratación de la Autoridad.
- Aprobar anualmente un anteproyecto de presupuesto, para su posterior integración en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo previsto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre.

---

<sup>1</sup> El CV del Presidente de la AIPI, a la fecha de su nombramiento, se puede consultar [aquí](#).



- Formular y aprobar las cuentas anuales de la Autoridad junto con el informe de auditoría de cuentas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre.
- Autorizar la disposición de gastos, el reconocimiento de obligaciones y ordenar los pagos correspondientes.
- Suscribir, en el ámbito de sus competencias, convenios con entidades públicas y privadas.
- Desempeñar la jefatura superior de todo el personal, la potestad disciplinaria y la inspección de los servicios de la Autoridad.
- Acordar el nombramiento y cese de las personas titulares de los órganos directivos de la Autoridad.
- Convocar y resolver los procesos de provisión de puestos de trabajo que integren al personal de esta, y contratar al personal laboral a su servicio.
- Proponer las relaciones de puestos de trabajo en el marco de los criterios establecidos por el Ministerio de Hacienda, y aprobar la distribución del complemento de productividad y otros incentivos al rendimiento, dentro de la cantidad autorizada a estos efectos.
- Acordar, por necesidades del servicio, la redistribución de efectivos entre subdirecciones y unidades de la Autoridad.
- Acordar las actuaciones en materia de gestión patrimonial de la Autoridad.
- Aprobar el inventario de bienes y derechos de conformidad con lo establecido en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre.
- Ejercer las demás funciones que le atribuyen la ley, este Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico.
- Designar al delegado de protección de datos de esta, que actuará de forma independiente.

La toma de posesión del Presidente de la AIPI tuvo lugar el *9 de mayo de 2025*, tras comparecer en la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados y obtener su aprobación.



**Ilustración 7. Comparecencia de Manuel Villoria en la Comisión de Justicia previa a su nombramiento.**



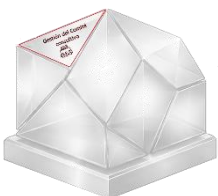
Fuente: [Congreso de los Diputados](#).

**Ilustración 8. Toma de posesión del Presidente de la AIPI.**



Fuente: [Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes](#).

El Presidente cuenta con una *Unidad de apoyo* que le asiste fundamentalmente en materia institucional y de comunicación.



**La Comisión Consultiva de Protección del Informante.**

La Comisión Consultiva de Protección del Informante es un órgano colegiado de asesoramiento de la persona titular de la Presidencia de la AIPI.

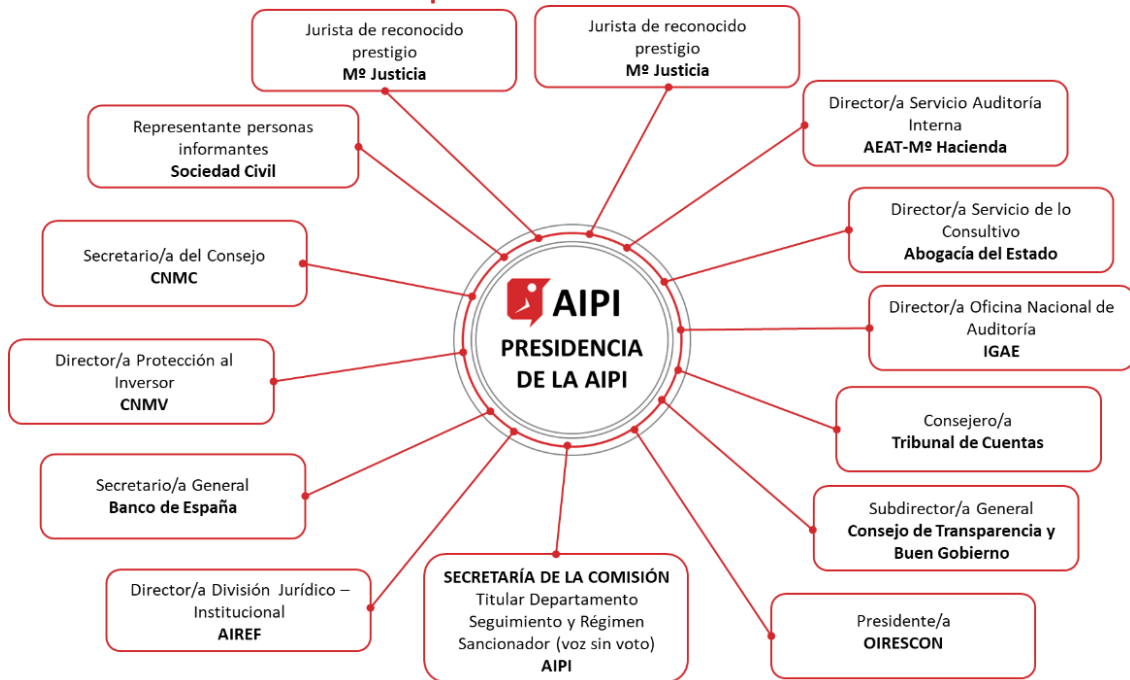
Según se indica en el apartado segundo del [artículo 15](#) del Estatuto, se integrará por los siguientes miembros, con rango al menos de Director general o asimilado:



- Un representante del Tribunal de Cuentas.
- Un representante del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- Un representante de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.
- Un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- Un representante del Banco de España.
- Un representante de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.
- Un representante de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- Un representante de la Abogacía General del Estado.
- Un representante de la Oficina Nacional de Auditoría de la Intervención General de la Administración del Estado.
- Un representante del Ministerio de Hacienda perteneciente a la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- Dos representantes designados por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes por un período de cinco años entre juristas de reconocida competencia con más de diez años de ejercicio profesional.
- Un representante de las personas informantes a nivel nacional de la asociación o asociaciones más representativas.



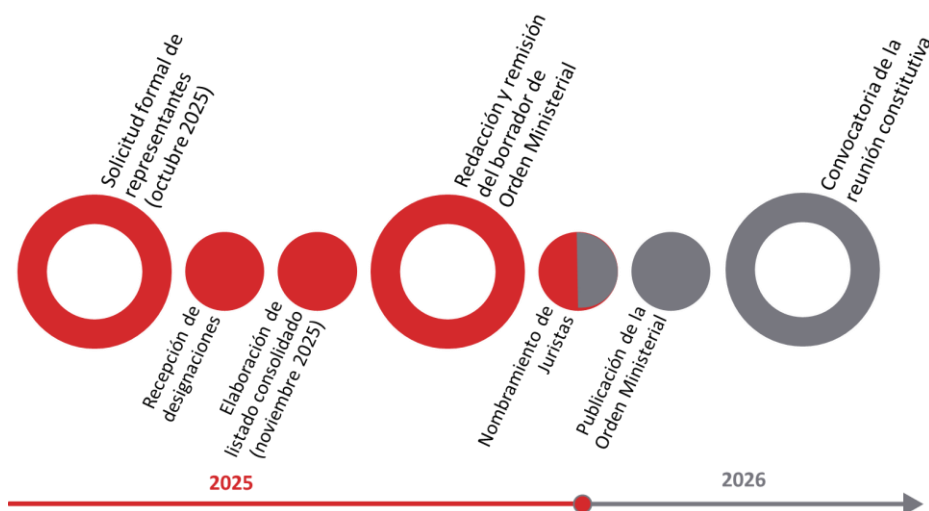
**Ilustración 9. Componentes de la Comisión Consultiva de la AIPI.**



Los integrantes de la Comisión desempeñarán su cargo durante cinco años, salvo las excepciones recogidas en el [artículo 17.2.](#) del Estatuto.

Desde octubre de 2025, la **AIPI**, a través de su Presidente, ha desarrollado un plan estructurado por fases para constituir la **Comisión Consultiva de Protección del Informante**. El proceso de nombramiento de esta Comisión se resume en la ilustración siguiente.

**Ilustración 10. Fases en la designación de la Comisión Consultiva de Protección del Informante. 2025-2026.**



Una vez que esté constituida, **la Comisión Consultiva de Protección del Informante se reunirá** cuando lo solicite el Presidente, y, **al menos, dos**



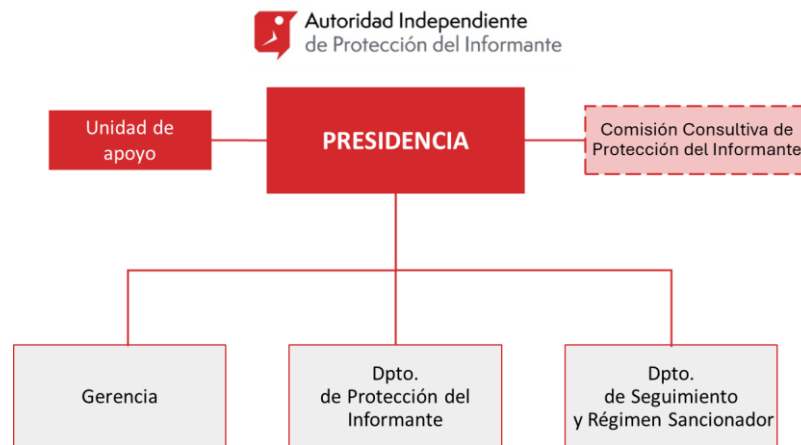
*veces al año* ([artículo 19](#) del Estatuto). Emitirá informe en todas las cuestiones que le someta el Presidente, y podrá formular propuestas en relación con las materias de competencia de la AIPI ([artículo 15](#)). La secretaria de la Comisión la ejercerá la persona titular del Departamento de Seguimiento y Régimen Sancionador ([artículo 21](#)).

## Los órganos directivos de la AIPI

---

El mencionado [artículo 15](#) determina que, para el cumplimiento de las funciones encomendadas a la Autoridad, dependerán de la Presidencia de la AIPI *tres órganos directivos con nivel orgánico de subdirección general*: el Departamento de Protección del Informante, el de Seguimiento y Régimen Sancionador, y la Gerencia.

**Ilustración 11. Estructura de la AIPI.**



## 2.6. Estructura de la AIPI

Los órganos directamente dependientes de la Presidencia de la AIPI se recogen en la [sección 3ª](#) del capítulo II del Estatuto. Son los departamentos de Protección del Informante y de Seguimiento y Régimen Sancionador y la Gerencia.

### El Departamento de Protección del Informante

---

El Departamento de Protección de Informante disponía en diciembre de 2025 de *tres efectivos*: el Director del Departamento y dos vocales asesores. La RPT contemplaba otros tres puestos, sin cubrir en la fecha indicada.

En el [artículo 20](#) del Estatuto se recogen sus *funciones*:



- Adopción de las medidas de protección y apoyo del informante previstas en la [Ley 2/2023](#).
- Gestión del canal externo de comunicaciones regulado en el [título III de la Ley 2/2023](#).
- Publicación del procedimiento de gestión de informaciones, tanto del canal externo como del canal interno de la Autoridad.
- Gestión de la base de datos del Sistema de Gestión de Información, en la que se registrarán las comunicaciones recibidas en el canal externo.
- Aquellas otras que le sean encomendadas por la persona titular de la Presidencia o por una norma de rango legal o reglamentario.

En los apartados [4. Protección de los informantes](#) y [5. Diseño, gestión y desarrollo del Sistema de Información Externo](#) se detallan las acciones desarrolladas en los primeros meses de actividad de la AIPI en relación con estas funciones.

### El Departamento de Seguimiento y Régimen Sancionador

El Departamento de Seguimiento y Régimen Sancionador contaba en diciembre de 2025 con *dos efectivos* de los tres previstos en la RPT vigente en ese momento: la Directora del Departamento y una vocal asesora.

Se le encomienda, según en el artículo 21 del Estatuto, las siguientes funciones:

- Tramitación de los procedimientos sancionadores por las infracciones previstas en el [Título IX de la Ley 2/2023](#).
- Tramitación del procedimiento para determinar los supuestos de exención y atenuación de la sanción a que se refiere el [artículo 40 de la Ley 2/2023](#).
- Elaboración de las circulares y recomendaciones que establezcan los criterios y prácticas adecuados para el correcto funcionamiento de la Autoridad, así como de modelos de prevención de delito en el ámbito público.
- Elaboración de los informes que se emitan de forma preceptiva en la elaboración de anteproyectos y proyectos de disposiciones



generales que afecten al ámbito de competencias y a las funciones que desarrolla la Autoridad, así como de aquellos informes no preceptivos emitidos en la tramitación de normas que sean sometidas a su parecer.

- Elaboración de la Memoria anual a la que se refiere la [disposición adicional tercera de la Ley 2/2023](#), así como de las estadísticas sobre las informaciones a que se refiere el [Capítulo III](#) del Título II de la citada ley.
- Ejercer la secretaría de la Comisión Consultiva de Protección del Informante.
- Aquellas otras que le sean encomendadas por la persona titular de la Presidencia de la Autoridad o por una norma de rango legal o reglamentario.

En los apartados [6. Diseño, gestión y desarrollo del sistema de sanciones por incumplimiento de la Ley](#) y [7. Elaboración de criterios para el desarrollo e interpretación de la Ley 2/2023: directrices y recomendaciones](#) se recogen las actividades iniciales desarrolladas.

### La Gerencia

---

La Gerencia de la AIPI disponía en diciembre de 2025 *únicamente de la persona titular del órgano*, aunque contaba con otros siete puestos en la RPT vigente a final de 2025. La especialización requerida en estos puestos y la negativa de diversos organismos a aceptar las comisiones de servicios solicitadas, ha complicado su cobertura, lo cual ha obligado a redistribuir los efectivos disponibles. En el apartado [3. La puesta en funcionamiento de la AIPI. Primeros pasos](#) se resumen algunas de las acciones desplegadas, que han sido *prioritarias durante los tres primeros meses de funcionamiento de la AIPI* para poder comenzar la actividad de la Autoridad. Se le encomiendan a la Gerencia, según el [artículo 22](#) del Estatuto, las siguientes funciones:

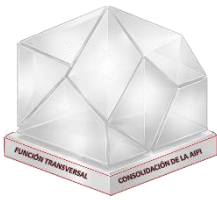
- La gestión y administración de recursos humanos, incluida la elaboración de la relación de puestos de trabajo, la gestión de los procesos de selección del personal laboral, la gestión de la acción social y la formación de los recursos humanos, así como la instrucción de expedientes disciplinarios sobre faltas cometidas por el personal de la Autoridad.



- La planificación y ejecución de la política de prevención de riesgos laborales.
- Las relaciones con los órganos de participación y representación del personal.
- El diseño e implementación de un sistema de evaluación del desempeño del personal en el marco de lo establecido en la normativa vigente.
- Elaborar el plan de actuación anual y sus actualizaciones.
- La gestión de los recursos materiales de la AIPI y el ejercicio de las competencias en materia patrimonial correspondientes a la misma, la conservación y mantenimiento y seguridad de su patrimonio y llevar el inventario de los bienes y derechos que se integren en él.
- El régimen interior, asuntos generales y la coordinación e inspección de las instalaciones y servicios de la AIPI.
- La gestión económico-financiera y patrimonial de la entidad, la elaboración del anteproyecto del presupuesto anual de la AIPI y la tramitación de sus variaciones.
- La tramitación de los expedientes de contratación para adquisición de bienes y servicios, así como la habilitación del material.
- La gestión presupuestaria, de los ingresos y gastos, la realización de los cobros y pagos y la gestión de la tesorería de la AIPI.
- Las actuaciones referentes a la gestión contable y su tramitación documental, y a la preparación de las cuentas de la Autoridad para su rendición y aprobación.
- La gestión y recaudación en periodo voluntario de los ingresos por sanciones impuestas por la AIPI, al amparo de lo previsto por el [título IX](#) de la Ley 2/2023.
- La dirección y organización de los servicios de archivo y registro de la AIPI.
- La gestión del canal interno de la AIPI.



- La gestión de la base de datos del Sistema interno de información de la AIPI en que se registrarán las comunicaciones recibidas en el canal interno.
- La implantación, desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información y de los medios electrónicos de la AIPI.
- El mantenimiento y apoyo al funcionamiento del canal externo de información de la AIPI.
- El diseño y ejecución de planes, coordinación de las actuaciones y prestación de los servicios en materia de tecnologías de la información y comunicaciones.
- La gestión y mantenimiento de la sede electrónica y de los portales de internet.
- El apoyo, colaboración y asistencia en el desarrollo de las actuaciones e investigaciones realizadas por los órganos competentes, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 2/2023.
- El asesoramiento jurídico interno de la Autoridad para el necesario ejercicio de sus competencias y funciones y su funcionamiento ordinario, sin perjuicio de lo dispuesto en el [artículo 36](#) del Estatuto.
- El desempeño de las demás facultades y funciones que le atribuya el Estatuto y cualesquiera otras normas aplicables, así como las que le delegue.



### 3. La puesta en funcionamiento de la AIPI. Primeros pasos.

Como se ha indicado, la Orden PJC/908/2025, de 8 de agosto, estableció el 1 de septiembre como fecha de puesta en funcionamiento de la AIPI. Desde esa fecha, la Autoridad ha centrado sus esfuerzos iniciales en poner en marcha lo antes posible los mecanismos que permitan el ejercicio de sus funciones y competencias, en especial en lo relacionado con la protección de las personas informantes y en la canalización de las informaciones cumpliendo los requisitos de la Ley 2/2023; de forma paralela al trabajo de “cimentación” se ha llevado a cabo de forma paralela al despliegue de las primeras actuaciones en materia de protección al informante y seguimiento y régimen sancionador, en la medida de lo posible y en función de los medios disponibles.

El 30 de abril de 2025 se aprobó una primera RPT, con 18 puestos. Desde la incorporación de los primeros puestos directivos en julio de 2025 se aceleraron las acciones hasta llegar a la fecha de puesta en marcha efectiva de la AIPI, el 1 de septiembre de 2025. A medida que iban habilitándose herramientas y se iba dotando de medios, la AIPI comenzó, poco a poco, a poner las bases para su funcionamiento, aunque hay que destacar que no ha conseguido todavía su capacidad operativa plena y que necesitará apoyo del Ministerio de adscripción durante el año 2026.

**Ilustración 12. Primeros pasos de la AIPI: Hitos destacados.**





Resoluciones iniciales para la puesta en funcionamiento de la AIPI.

- Resolución de 9 de junio de 2025, de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., por la que se delegan competencias en materia de comisiones de servicio.
- Resolución de 23 de octubre de 2025, de la Abogacía General del Estado, por la que se publica el Convenio de asistencia jurídica con la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I.
- Resolución de 9 de diciembre de 2025, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio entre la Agencia Estatal de Administración Digital y la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., para la prestación de los servicios asociados a la utilización de la «Gestión Integrada de Servicios de Registro» como aplicación integral de registro.

### 3.1. Presupuesto y financiación

La disposición transitoria tercera de la Ley 2/2023 establece que hasta que la AIPI cuente con un presupuesto propio, su actividad se financiará con cargo a los créditos presupuestarios del Ministerio de Justicia (actualmente de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes). Esto es lo que ha sucedido durante todo el año 2025, careciendo la AIPI de una partida diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado, prorrogados para 2025, lo que ha dificultado, lógicamente, el desarrollo inicial con plena autonomía. Por fortuna, el ministerio de adscripción ha aportado un gran apoyo durante todo este complejo proceso.

Ha de tenerse en cuenta, además, que la AIPI se creó *ex novo*; es decir, sin contar con una estructura previa especializada que desarrolle funciones similares en el seno de la AGE. Los tres primeros meses de funcionamiento de la AIPI han estado seriamente condicionados por la falta de infraestructuras propias, tanto físicas como informáticas, y por su escasa RPT inicial, lo que ha limitado mucho su capacidad de lograr la independencia y funcional y administrativa a que obliga los artículos 109 y 110 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La ausencia de infraestructuras físicas se resolvió muy rápidamente, gracias al apoyo del

La capacidad de la AIPI para lograr su independencia funcional y administrativa ha estado muy limitada por la falta de medios, con la dificultad añadida de la prórroga presupuestaria y carecer de una partida diferenciada



Ministerio que nos cedió gratuitamente las instalaciones actuales en la calle Luis Cabrera, 9. Las infraestructuras tecnológicas y los softwares correspondientes también fueron aportados por la Dirección General de Transformación Digital de la Administración de Justicia, de la que se ha dependido plenamente para poder generar la página web, los canales y el registro electrónico, sin lo cual la AIPI no habría podido comenzar su andadura. Todo este trabajo de la Dirección General citada ha tenido que hacerse como un añadido sobre el inmenso volumen de trabajo ya sufrido por la misma. Por ello, manifestamos nuestro agradecimiento al director general y su equipo.

### 3.2. Recursos humanos

Con fecha *10 de marzo de 2025*, el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes propuso a la Dirección General de la Función Pública una modificación en la relación de puestos de trabajo (RPT) de la AIPI consistente en la *creación de 18 puestos de trabajo de personal funcionario*. La memoria remitida señala que la AIPI es un nuevo ente de derecho público y asume nuevas funciones que actualmente no se realizan en la Administración General del Estado, por lo que resulta indispensable la creación de nuevos puestos de trabajo que puedan atender las mismas. Analizada la documentación remitida, en el informe de *30 de abril de 2025* se considera adecuada la creación de los 18 puestos solicitados: 9 puestos de nivel 30 de complemento de destino, entre los que se encuentran dos directores de departamento y un gerente, previstos en los Estatutos; un puesto de nivel 29 de complemento de destino; un puesto de nivel 28 de complemento de destino; un puesto de nivel 26 de complemento de destino; dos puestos de nivel 22 de complemento de destino; un puesto de nivel 18 de complemento de destino; y tres puestos de nivel 16 de complemento de destino. Nuevamente, es de agradecer a la Dirección General de Servicios del ministerio de vinculación la rapidez y eficacia con la que negoció y aprobó esta RPT.



Durante 2025 se han ido cubriendo progresivamente los puestos de libre designación en diferentes procedimientos de selección

De la RPT, durante 2025 se han ido cubriendo de forma definitiva los puestos de libre designación a través de la resolución de las correspondientes convocatorias de selección. De una parte, las convocatorias de procedimientos de provisión de puestos del personal directivo público profesional, convocadas por Resoluciones de 29 de mayo de 2025 y de 30 de julio de 2025 y, de otra, mediante las convocatorias de los restantes puestos de libre designación, convocadas en las Resoluciones de 7 de agosto de 2025 y de 18 de septiembre de 2025, con la excepción del puesto de jefe de gabinete, cubierto de forma provisional en comisión de servicios. En todo este proceso, nuevamente hay que destacar el apoyo de la Dirección General de Servicios del ministerio.

### 3.3. Formación interna

Como se ha indicado, al no existir precedentes en la Administración General del Estado en el ejercicio de las competencias recogidas en la Ley 2/2023 y en el Estatuto de la AIPI, o al menos no con la especificidad requerida, se ha abordado desde el primer momento la organización de formación para el personal, en especial para aquellos que tienen funciones concretas en materia de protección al informante, investigación de posibles infracciones comunicadas en el canal externo (Título III de la Ley 2/2023) o en el procedimiento sancionador.

La necesidad de gestionar aplicaciones, la especificidad técnica y la falta de precedentes en la AGE en materia de protección al informante exigió desde el primer momento prestar atención a la formación del personal de la AIPI

Para ello, a partir de noviembre de 2025 se han iniciado los contactos con organizaciones especializadas, como el Observatorio de Conducta Ética de la Guardia Civil o la Oficina de Atención a Víctimas de Delitos del Ministerio de Justicia. El personal de la AIPI ha solicitado igualmente la realización de cursos en materia de prevención de la corrupción.

Por otra parte, desde la Gerencia se ha facilitado la formación de parte del personal en temas relacionados con su área de actuación, en especial para la utilización de aplicaciones de gestión de recursos humanos y la gestión económica, presupuestaria y contable de la entidad. En el apartado dedicado a las infraestructuras informáticas se detallan dichas aplicaciones y su gestión.



Se espera que la realización de otros cursos se vayan desarrollando progresivamente, desde enero de 2026, a medida que se vaya incorporando personal y se vayan asumiendo responsabilidades y actuaciones.

### 3.4. Infraestructuras

#### 3.4.1. Informática

---

Desde el primer momento de actividad de la AIPI, en septiembre de 2025, se iniciaron los trámites para la dotación del equipamiento físico y las aplicaciones necesarias para el desarrollo del trabajo y posibilitar la gestión independiente del organismo, si bien en algunos casos esta tramitación se ha demorado varios meses, ya que era preciso contar previamente con un presupuesto propio y el personal adecuado para poder trabajar con dichas aplicaciones (lo que, a su vez, requería formación específica para dicho personal). En el [Anexo](#) de esta memoria se recogen de forma detallada todas las actuaciones y trámites llevados a cabo.

##### *Fase inicial*

En primer lugar, se planificó y ejecutó con la Dirección General de Transformación Digital de la Administración de Justicia la dotación de infraestructura básica de la AIPI y del personal que se iba incorporando paulatinamente a la organización en materia de tecnologías de la información y la comunicación. Esta primera fase implicó:

- La dotación del puesto de trabajo informático del personal. Esta dotación fue poniéndose a disposición a medida que se iban incorporando los efectivos.
- Puesta en marcha de soluciones de almacenamiento en red.
- La creación del dominio y asignación de buzones.
- En materia de protección del informante (con la ayuda de la Dirección General de Servicios):
  - Sistema seguro de videoconferencias para facilitar la presentación de denuncias y comunicaciones.
  - Sistema de copia de seguridad y protocolos asociados.



## Sistemas de información

Igualmente se acometió el diseño del marco de actuación siguiendo lo establecido en el marco jurídico de la administración digital. Así, se comenzó a trabajar para incorporar las aplicaciones y sistemas comunes de la Agencia Estatal de Administración Digital (AEAD).

- Se obtuvo el certificado de persona jurídica.
- Se tramitaron los *DIR3* y se definieron y registraron en el *SIA* los procedimientos de la AIPI.
- Se trabajó, con la DG de Transformación Digital de Justicia, el diseño y el desarrollo de un portal web (publicación el *30 de octubre de 2025*) y una sede electrónica (entrada en producción el *5 de noviembre de 2025*).

La aplicación segura para gestionar los canales interno y externo de la AIPI estuvo disponible en un plazo muy rápido, dos meses después de la entrada en funcionamiento de la organización

Además, como aplicaciones sectoriales se trabajó en el diseño y desarrollo de un canal interno y un canal externo, cumpliendo los requisitos de la Ley 2/2023. Ambos entraron en funcionamiento el *1 de noviembre de 2025*. Los canales están gestionados por una empresa especializada, garantizando las condiciones de exhaustividad, integridad y confidencialidad de la información, y permitiendo un almacenamiento duradero de dicha información.

En el ámbito de los *sistemas de gestión interna*, se gestionó con la Agencia Estatal de Administración Digital la obtención de distintas aplicaciones y permisos para su utilización que posibilitan el funcionamiento de la AIPI: gestión presupuestaria, contabilidad, recursos humanos, nóminas, etcétera. El acceso a estos sistemas comenzó a gestionarse a *finales de diciembre de 2025*.

### 3.4.2. Sede de la AIPI

---

El Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes ha dotado a la AIPI de su sede (en la calle Luis Cabrera, 9, de Madrid, donde comparte instalaciones con la Fiscalía Europea, entre otros organismos) y ha facilitado la adaptación del espacio y los medios para el desarrollo de sus funciones para 22 puestos de trabajo.



No obstante, de cara al futuro, se plantea la necesidad de ampliar y mejorar *espacios adecuados y reservados* para las actividades de los efectivos que se encargan de la investigación de las informaciones y para los que realizan la tramitación de expedientes sancionadores. Además, será necesario contar con un mejor espacio reservado en el que las *personas informantes* presentan con confidencialidad sus informaciones.

### 3.5. Planificación estratégica

La planificación estratégica de cualquier organización es imprescindible para ordenar su acción de forma coherente con su finalidad y sus competencias. Aunque en estos primeros meses de actividad, como se ha dicho, la AIPI se ha centrado en las actividades iniciales de puesta en funcionamiento de la institución, durante el último trimestre de 2025 ha iniciado los trabajos de elaboración de diversos protocolos y documentos de planificación, algunos preceptivos, que permitan desarrollar la actividad de la AIPI de forma ordenada en función de sus objetivos durante 2026.

### 3.6. Consultas y solicitudes de información

Incluso desde antes de la puesta en funcionamiento de la AIPI, el 1 de septiembre de 2025, se han recibido numerosas consultas y solicitudes de información sobre diversos contenidos de la Ley 2/2023, y, en especial, sobre las obligaciones que impone la norma en materia de canales internos y de la comunicación del Responsable del Sistema Interno de Información (RSII), particularmente en el sector privado.

Todas estas cuestiones se han ido abordando en la medida de las posibilidades de la AIPI, que carecía de personal y medios materiales para poder abordar todas estas solicitudes.

En 2025 *se han elaborado 15 informes sobre consultas jurídicas* de carácter complejo que requerían establecer criterios de interpretación sobre la Ley 2/2023.



## 4. Protección de las personas informantes

La [Directiva 2019/1937](#) indica que “debe corresponder a los Estados miembros determinar qué autoridades son competentes para recibir la información sobre infracciones que entren en el ámbito de aplicación de la presente Directiva y seguir adecuadamente las denuncias. Dichas autoridades competentes podrían ser autoridades judiciales, organismos de regulación o de supervisión competentes en los ámbitos específicos de que se trate, o autoridades con una competencia más general a escala central dentro de un Estado miembro, autoridades encargadas del cumplimiento del Derecho, organismos de lucha contra la corrupción o defensores del pueblo” (Considerando 64). Las autoridades designadas, sigue la Directiva, “deben tener las capacidades y competencias necesarias para garantizar un seguimiento adecuado, también para valorar la exactitud de las alegaciones formuladas en la denuncia y para ocuparse de las infracciones denunciadas, a través de la apertura de una investigación interna (...), de una acción de recuperación de fondos u otras medidas correctoras adecuadas”. En el caso de derivar la denuncia a otra autoridad se debe garantizar un seguimiento adecuado (Considerando 65).

El primero de los fines de la AIPI es garantizar la protección de la persona informante, generando más confianza al disipar su temor a las represalias.

En la Ley 2/2023 que incorpora dicha Directiva al ordenamiento español, se indica que la creación de una autoridad pública especializada puede “generar más confianza al disipar su temor a sufrir alguna represalia en su entorno” en las personas informantes. Así, la AIPI tiene precisamente como el primero de sus fines “garantizar la protección de la persona informante” ([artículo 2](#) del Estatuto).

La Ley 2/2023 tiene como finalidad ([artículo 1](#)) “otorgar una protección adecuada frente a las represalias que puedan sufrir las personas físicas que informen sobre alguna de las acciones u omisiones” que puedan ser constitutivas de infracción o delito (definidas en el [artículo 2](#)), así como “el fortalecimiento de la cultura de la información, de las infraestructuras de integridad de las organizaciones y el fomento de la cultura de la información o comunicación como mecanismo para prevenir y detectar amenazas al interés público”.



Las medidas de protección de las personas informantes se recogen en la Ley en su [Título VII](#), encomendando a la AIPI ([artículo 41](#)) la *prestación de las medidas de apoyo* que en dicho título se contemplan “cuando se trate de infracciones cometidas en el ámbito del sector privado y en el sector público estatal”. El mismo precepto añade que también serán prestadas, “en su caso por los órganos competentes de las comunidades autónomas, respecto de las infracciones en el ámbito del sector público autonómico y local del territorio de la respectiva comunidad autónoma, así como las infracciones en el ámbito del sector privado, cuando el incumplimiento comunicado se circunscriba al ámbito territorial de la correspondiente comunidad autónoma”. Todo ello “sin perjuicio de las medidas de apoyo y asistencia específicas que puedan articularse por las entidades del sector público y privado”.

Por su parte, el [artículo 43](#) de la Ley 2/2023, dentro del [Título VIII](#), relativo a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, especifica que, para el cumplimiento de sus fines, la AIPI tendrá entre sus funciones, además de la gestión del canal externo de comunicaciones regulado en el [Título III](#), la adopción de las medidas de protección al informante previstas en su ámbito de competencias, de acuerdo con lo dispuesto en el [artículo 41](#) de dicha norma.

De las medidas de apoyo a que se refiere el [artículo 37](#) de la Ley 2/2023 (información, asistencia jurídica, apoyo financiero y psicológico) aún no se han podido abordar las correspondientes al apoyo financiero (dada la ausencia de procedimiento y presupuesto para ello) y las de apoyo psicológico (por la misma razón), aunque sí se han iniciado diferentes contactos para estudiar mecanismos de apoyo psicológico en colaboración con las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito.

### 4.1. Acciones de protección de los informantes

La protección de las personas informantes ha sido abordada por la AIPI desde el inicio de su actividad. En 2025 se han analizado 26 casos de solicitud de protección a personas informantes, con el resultado de 17 personas protegidas mediante la expedición del correspondiente certificado. En cinco de esos casos, además, se acordó la remisión a procedimiento sancionador del expediente iniciado para analizar las posibles represalias. En 10 casos se entrevistó a la persona informante y, en cinco, a la persona afectada. El resultado de las investigaciones efectuadas se recoge en la siguiente ilustración.



## MEMORIA ANUAL [2025]

**Ilustración 13. Personas con certificado de protección. Acciones desarrolladas por la AIPI y resultado de la investigación. 2025.**

 <b>Casos de protección del informante. AIPI. 2025.</b>							
<b>Sector</b>		<b>Protección Informante</b>	<b>Art. 19 instrucción</b>	<b>Envío a procedimiento sancionador</b>	<b>Entrevista informante</b>	<b>Entrevista afectado</b>	<b>Otras actuaciones</b>
1	Privado	Contra represalias y asesoramiento	No	No	Sí	No	En contencioso
2	Público	Contra represalias y asesoramiento	Sí	No	Sí	No	Cerrado
3	Público	Contra represalias y asesoramiento	No	No	Sí	No	Cerrado
4	Público	Contra represalias y asesoramiento	No	No	Sí	No	Cerrado
5	Privado	Contra represalias	No	No	No	No	Cerrado
6	Privado	Contra represalias	No	No	No	No	Cerrado
7	Público	Contra represalias y asesoramiento	No	No	Sí	No	Cerrado
8	Público	Contra represalias y asesoramiento	No	No	Sí	No	Cerrado
9	Público	Contra represalias y asesoramiento	Sí	No	Sí	Sí	-
10	Público	Contra represalias y asesoramiento	Sí	No	Sí	Sí	Remitido a Tribunal de Cuentas
11	Público	Contra represalias y asesoramiento	Sí	Sí	Sí	No	Sancionador
12	Público	Contra represalias y asesoramiento	Sí	Sí	Sí	No	Sancionador
13	Privado	Contra represalias y asesoramiento	Sí	Sí	No	No	Cerrado supraautonómico
14	Público	Contra represalias y asesoramiento	Sí	No	No	Sí	Remisión IGAE
15	Privado	Contra represalias y asesoramiento	Sí	Sí	No	Sí	Cerrado
16	Público	Contra represalias y asesoramiento	Sí	Sí	No	Sí	Cerrado
17	Público	Contra represalias y asesoramiento	Sí	-	-	No	-



## 4.2. Comunicación del responsable del Sistema Interno de Información

El [artículo 8.3](#) de la Ley 2/2023 establece que se deberá notificar a la AIPI “tanto el nombramiento como el cese de la persona física individualmente designada, así como de las integrantes del órgano colegiado”. Esta notificación se puede realizar, “en su caso, a las autoridades u órganos competentes de las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias”. Y se establece un plazo para esta comunicación: los diez días hábiles siguientes, especificando, en el caso de su cese, las razones que han justificado el mismo.

Por su parte, la [Disposición transitoria única del Real Decreto 1101/2024](#), por el que se aprueba su Estatuto regulador, dispone en su apartado 4 que “Los nombramientos y ceses, tanto de las personas físicas como de las personas integrantes del órgano colegiado que hayan sido designadas como Responsables del Sistema interno de información desde la entrada en vigor de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, deberán ser notificados a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., en un plazo de dos meses a partir de la fecha de puesta en funcionamiento de dicha Autoridad, conforme al [artículo 8.3](#) de dicha ley.”

La construcción de un sistema ordenado y seguro para la *notificación del Responsable del Sistema Interno de Información (RSII)* con los requisitos que recoge la norma y que permita su gestión en plazo en un futuro fue abordado desde el inicio de la andadura de la AIPI como una prioridad. La complejidad de este sistema, que debía garantizar la recepción de las

Desde la puesta en funcionamiento de la AIPI la habilitación de un medio seguro y ordenado para notificar al RSII ha sido una prioridad.

notificaciones, la remisión de notificaciones oficiales, la recogida de la información (incluidos los datos personales) garantizando la seguridad de dichos datos y la confiabilidad de la inscripción, requirió de numerosas acciones, en especial en el ámbito del desarrollo informático. Particularmente,

la tramitación, diseño y desarrollo de la [sede electrónica](#) de la AIPI, que debía alojar un formulario para la notificación del RSI y, posteriormente, las acciones de archivo, tratamiento y análisis de la información.

La puesta en marcha del formulario en producción se programó para el trimestre de 2026, una vez acometidas las tareas técnicas requeridas.



Nuevamente, este trabajo se hizo en colaboración con la Dirección General de Transformación Digital de la Administración de Justicia.

### 4.3. Gestión del canal interno de informaciones de la AIPI.

La AIPI, como entidad obligada del artículo 13.1.c), gestiona su propio canal interno. Esta función la ha asumido la Gerencia.

Este canal ha sido ya puesto en marcha en el apartado “Sobre nosotros” de la web de la AIPI, como primer elemento del futuro Sistema de Integridad Interno, cuya elaboración se ha empezado a abordar adaptando a las características de la AIPI los elementos del Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (SIAGE).

En 2025 *ha entrado una única comunicación por este canal interno*, en la categoría de “conflicto de intereses” y con solicitud de ser tratado con carácter confidencial. A 31 de diciembre de 2025 este caso estaba ya cerrado, cumpliendo con los plazos establecidos en la norma.



## 5. Diseño, gestión y desarrollo del Sistema de Información Externo

### 5.1. Diseño y gestión del Sistema de Información Externo

Como primera medida de la AIPI se decidió atender a la obligación contenida en el artículo 16 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, de *dotar a la AIPI de un canal externo de información* que permita a toda persona física la información, incluso anónimamente, de la comisión de cualesquiera acciones u omisiones incluidas en el ámbito de aplicación de la ley.

La *disposición adicional tercera de la Ley 2/2023* incluye expresamente como contenido de esta Memoria anual datos que tienen que ver con esta función de la AIPI. Concretamente:

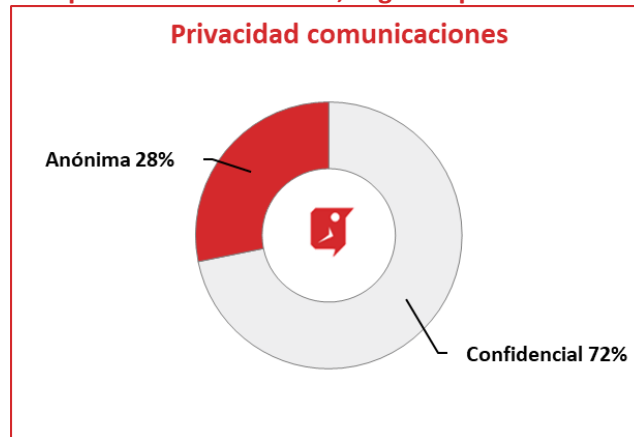
- El número y naturaleza de las comunicaciones presentadas.
- El número y naturaleza de las comunicaciones que fueron objeto de investigación y su resultado.
- Sugerencias o recomendaciones formuladas.
- Número de procedimientos abiertos.

Así, en este apartado se ofrece una primera *explotación y análisis de los datos que ofrece el sistema respecto a los primeros compases de la actuación de la AIPI*, pero debe tenerse en cuenta que aún no está completamente cerrada su estructura y categorización. La idea es que la definición de este procedimiento de gestión se vea beneficiado por la experiencia acumulada por el Departamento de Protección del Informante en estos primeros expedientes.

*Durante 2025, la AIPI gestionó un total de 174 comunicaciones.* Todas, menos una, como se ha visto, entraron por el canal externo. Casi un tercio fueron comunicaciones para las que se solicitó el anonimato.





Ilustración 14. Tipo de comunicaciones, según la privacidad solicitada. 2025.



El 96% de las comunicaciones estaban cerradas al finalizar el año, quedando 6 en investigación (art.19), y otra en el trámite del artículo 18.1. de la Ley 2/2023 (admisión).

Ilustración 15. Número de comunicaciones recibidas en el canal externo de la AIPI y resultado (DA3ª Ley 2/2023). 2025.

 <b>COMUNICACIONES DA 3ª Ley 2/2023</b>	Nº total (31-dic-2025)	Recibidas (Art. 18.1.)	En investigación (Art. 19)	Cerradas
 Comunicaciones realizadas por el canal externo AIPI (formulario)	174	1	6	167

Respecto a la *tipología de las comunicaciones e informaciones* que entraron en la AIPI, el 55% eran informaciones sobre acciones u omisiones que pudieran ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave, según los datos recogidos por la aplicación. El 15% de las comunicaciones se referían a una petición de protección por parte de las personas informantes. El tercer lugar en número de comunicaciones lo ocupa las comunicaciones que se refieren al incumplimiento total o parcial de los requisitos obligatorios del Sistema Interno de Información (10%).

La ilustración siguiente recoge los datos extraídos de la aplicación de gestión de las comunicaciones en esta variable.



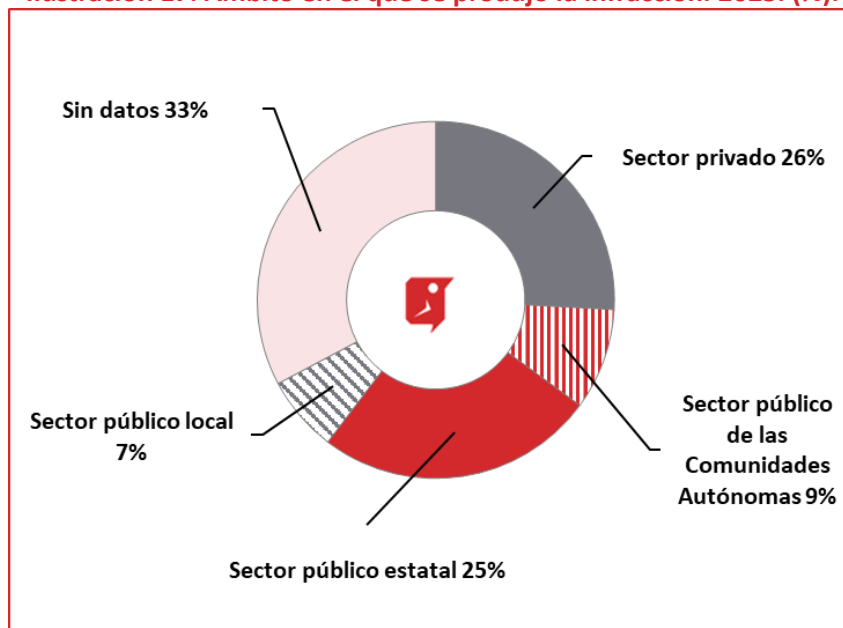
**Ilustración 16. Categorización de comunicaciones e informaciones. 2025. (Nº)**



Por otro lado, pese a que en un tercio (33%) de las comunicaciones no se ha registrado el *ámbito en el que se produjo la infracción*, es interesante resaltar que el resto está repartido de forma bastante equitativa entre el *sector privado* (26%) y el *sector público estatal* (25%). Dentro del sector público estatal, está repartido de forma bastante equilibrada el porcentaje de comunicaciones que se refieren a la *Administración General del Estado* (25 comunicaciones) y las que se refieren al *sector público institucional estatal* (19).

El sector público de las Comunidades Autónomas se ve afectado en el 9% de los casos presentados, y el de las entidades locales, en un 7%.

**Ilustración 17. Ámbito en el que se produjo la infracción. 2025. (%).**



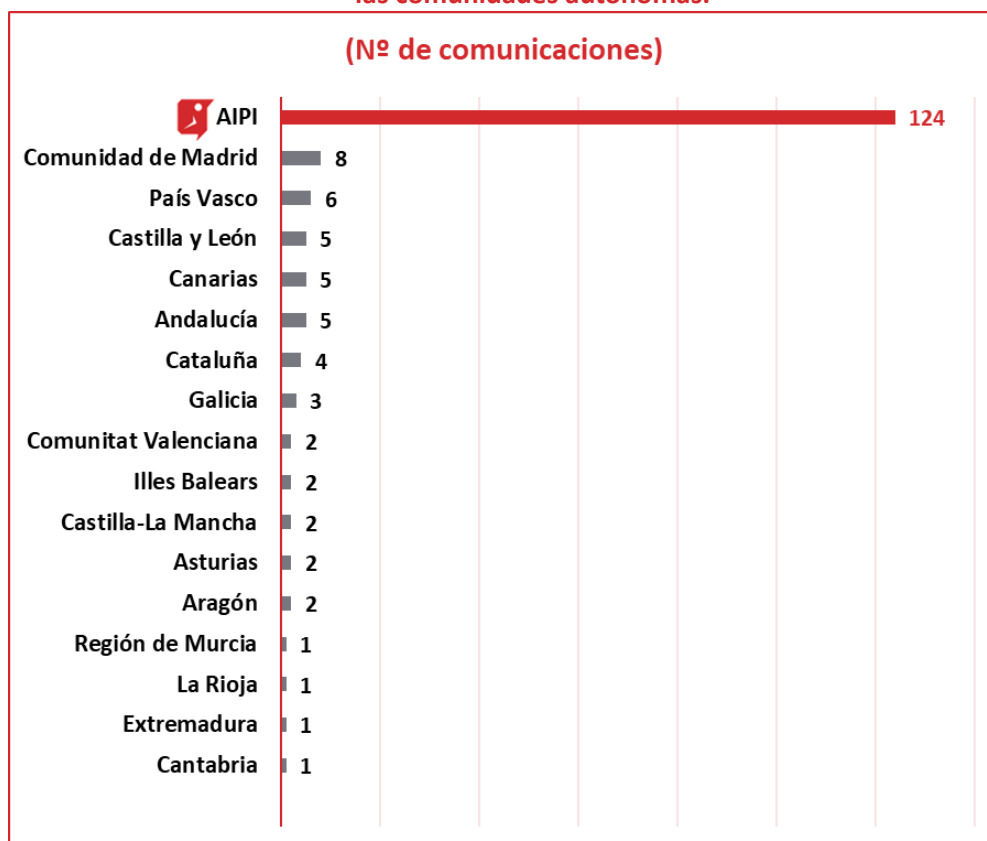


Hay que tener en cuenta a la hora de valorar estos resultados los repartos de responsabilidades de tramitación que la ley recoge en el [artículo 24](#). En este sentido, cabe recordar que ocho comunidades autónomas tienen sus propias autoridades, como se ha visto en los apartados relativos al [marco competencial](#) y la [distribución de competencias en virtud de la Ley 2/2023](#) de esta Memoria, pero no todas han asumido competencias con respecto al sector privado.

Sobre la *gestión de las comunicaciones* llegadas al sistema de información de la AIPI, el 71% fueron tramitadas directamente por la AIPI, y el resto (29%) derivadas a las Comunidades Autónomas. En más de la mitad de estos casos, las Comunidades Autónomas disponían de autoridad propia con asunción de competencias de la Ley 2/2023.

El reparto de estos expedientes se recoge en la ilustración que sigue a continuación.

**Ilustración 18. Comunicaciones gestionadas por la AIPI en 2025 y derivadas a las comunidades autónomas.**



Por último, se aborda en este apartado el *cierre de las comunicaciones*, algunas de las cuales se cerraron incluso antes de disponer de la aplicación informática y se gestionaron manualmente (20%). Una cuarta



parte (44) de las comunicaciones se cerraron por la falta de competencia de la AIPI respecto al asunto propuesto. Un 23% (40) se remitió a la autoridad competente en virtud de lo recogido en el art. 18.2.d. de la Ley 2/2023.

A bastante distancia aparece el archivo de los expedientes siguiendo el art. 20.2.a. (9% de los supuestos) y aquellos casos en los que la información / comunicación no era del ámbito de aplicación de la Ley (art. 18.1.a.2.), 7% (13 casos). Los datos totales se resumen en la siguiente ilustración.

**Ilustración 19. Tipos de cierre de expedientes. 2025. % sobre el total.**

Tipología de cierre de expedientes	% sobre total de comunicaciones
Recibidos	1%
Falta de competencia (art.18).	25%
Inadmisión por carecer de verosimilitud (art. 18.2.a.1.).	1%
Inadmisión por no ser del ámbito de aplicación (art.18.1.a.2).	7%
Inadmisión por carecer de nueva información (art. 18.2.a.4).	1%
Remisión inmediata al Mº Fiscal o Fiscalía UE (art.18.2.c).	2%
Remisión a autoridad competente (art.18.2.d).	23%
En investigación (art.19).	3%
Por archivo expediente (art. 20.2.a.).	9%
Por traslado a la autoridad competente (art.20.2.c.).	3%
Por envío para procedimiento sancionador (art.20.2.d).	3%
Por emisión de certificado de persona informante protegida (PIP).	3%
Cerrados	20%

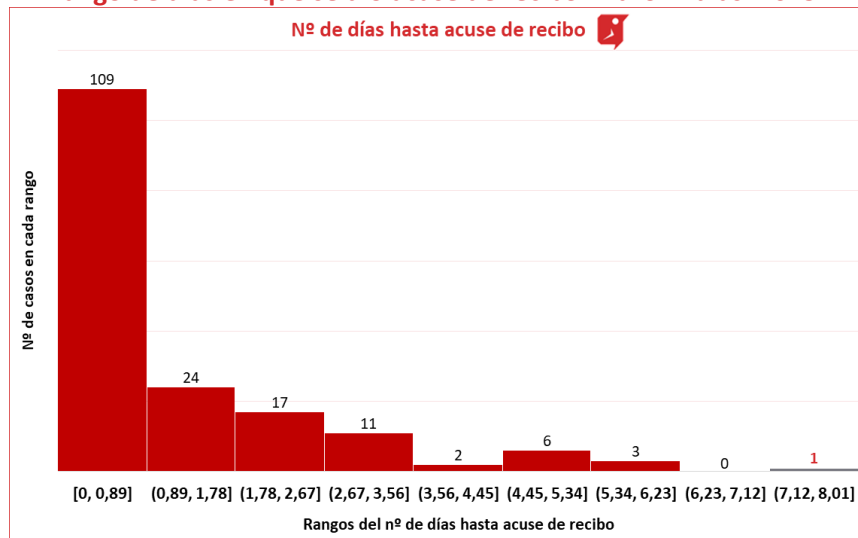
Respecto al desempeño por parte de la AIPI, es muy reseñable que, pese a encontrarse en un momento muy inicial de su funcionamiento, con únicamente tres personas en el Departamento de Protección al Informante, incluido su responsable, se ha acusado recibo en 1,11 días de promedio y se ha cerrado el expediente en un promedio de 27,3 días.

El acuse de recibo (7 días de plazo) se ha trasladado en un promedio de 1,1 días y se han cerrado los expedientes en un promedio de 27,3 días (plazo de 90 días).

En lo que hace al *acuse de recibo*, como se observa en la ilustración siguiente, en el *65% de las comunicaciones se envió en menos de un día* (113 casos), y *solo uno se remitió fuera de plazo*, procedente de la fase previa a la implantación del canal.

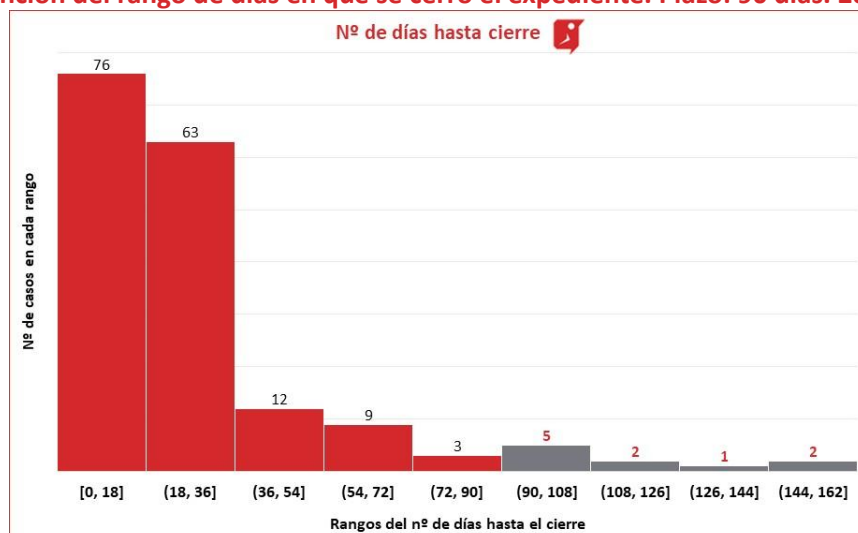


**Ilustración 20. Agrupación del número de comunicaciones en función del rango de días en que se dio acuse de recibo. Plazo: 7 días. 2025.**



Si se pone el foco en el *cierre de las comunicaciones*, para el que la ley otorga un plazo de tres meses, *el 98% tuvo lugar en plazo, con un altísimo 83% en 36 días o menos*. En el *6% de los casos se incumplió el plazo debido a la tardanza en la recepción de informaciones requeridas para poder tomar la decisión pertinente*.

**Ilustración 21. Ilustración 18. Agrupación del número de comunicaciones en función del rango de días en que se cerró el expediente. Plazo: 90 días. 2025.**





## 6. Diseño, gestión y desarrollo del sistema de sanciones por incumplimiento de la Ley

### 6.1. Contexto

Durante el ejercicio 2025, la actividad de la AIPI en materia sancionadora (desarrollada por el Departamento de Seguimiento y Régimen Sancionador) ha estado marcada por la reciente creación y puesta en marcha efectiva de la Autoridad en septiembre de dicho año.

La atención preferente a la habilitación del canal externo, unida al necesario decalaje temporal que requiere la tramitación de los asuntos ingresados a través del Departamento de Protección al Informante (los cuales deben agotar previamente las fases de admisión y evaluación reguladas en los [artículos 18, 19 y 20](#) de la Ley 2/2023), ha motivado que

durante este primer ejercicio no se haya iniciado ningún procedimiento sancionador formal.

La apertura de las primeras actuaciones previas en materia sancionadora no se llevó a cabo hasta finales del mes de diciembre de 2025.

La actividad estrictamente procedimental en esta área se limitó a la apertura de las primeras actuaciones previas a finales del mes de diciembre.

Cabe destacar que el origen de estas informaciones reservadas fueron consecuencia de denuncias ordinarias, y no de comunicaciones presentadas al amparo de la figura del informante de la Ley 2/2023.

### 6.2. Tramitación y resultado de los expedientes sancionadores

El diseño del procedimiento sancionador de la Autoridad parte de una premisa clara: la Ley 2/2023 no establece especialidades procesales propias. Por ello, y en virtud de la remisión expresa de su [artículo 63.1](#), el ejercicio de la potestad sancionadora se rige directamente por la normativa básica estatal, esto es, la [Ley 39/2015](#) (LPAC) y la [Ley 40/2015](#) (LRJSP).



Como resultado, la Autoridad se registró por un procedimiento sancionador de corte *tradicional*. Esto supone asumir plenamente las garantías del Derecho Administrativo Sancionador, garantizando la estricta separación entre las fases de instrucción y resolución, así como el riguroso cumplimiento de los plazos y trámites de audiencia que exige la ley básica, etcétera.

**Ilustración 22. El procedimiento sancionador en la Ley 2/2023. Fases.**



### 6.3. Actividad de consolidación institucional y análisis jurídico

Ante la ausencia inicial de expedientes sancionadores, los esfuerzos del Departamento de Seguimiento y Régimen Sancionador durante el último trimestre de 2025 se centraron en sentar las bases jurídicas, operativas y procedimentales para dotar de seguridad jurídica y agilidad la actuación en el ejercicio 2026.

Entre los principales hitos destacan:

- **Determinación del estándar probatorio y pruebas de descargo:** Se ha comenzado a trabajar en la fijación de los criterios probatorios exigibles durante la fase de instrucción, prestando especial atención a las infracciones del Título IX de la Ley 2/2023, relativas a la falta de implantación o al mal funcionamiento de los Sistemas Internos de Información. El objetivo es definir qué evidencias técnicas o documentales (por ejemplo, trazas informáticas de confidencialidad, auditorías del canal, o actas del responsable del sistema) constituirán una prueba de descargo válida para que las entidades obligadas acrediten el cumplimiento real de la norma, evitando que se amparen en la mera existencia de políticas o protocolos puramente formales ("*compliance* de papel").



- **Estudio y delimitación de conceptos jurídicos indeterminados:** Dado que el régimen sancionador de la Ley 2/2023 incorpora diversos términos que requieren concreción, el Departamento ha iniciado un análisis jurídico para estandarizar su interpretación. Se ha profundizado en conceptos clave del Título IX, tales como qué debe entenderse por "dilación injustificada" al gestionar una comunicación interna, cómo delimitar los "perjuicios efectivos" en el ámbito profesional, o qué elementos configuran una "intimidación" o "amenaza de represalia".
- **Diseño del programa de exención de responsabilidades:** Se iniciaron los trabajos técnicos y jurídicos para articular el futuro programa de clemencia (exención y atenuación de la sanción) previsto en el artículo 40 de la Ley 2/2023, una herramienta fundamental para fomentar la colaboración en la detección de infracciones. Se prevé que los trabajos finalicen en 2026 y que el programa se apruebe mediante una Circular del Presidente.
- **Guía interna para la graduación de sanciones:** Se ha comenzado a trabajar en un documento de criterios internos para objetivar la graduación de las multas (aplicando el artículo 65 de la Ley 2/2023). Esto incluye definir qué se considera "intencionalidad", cómo calcular el "perjuicio causado" o qué medidas de *compliance* previas pueden atenuar la sanción.
- **Determinación de las reducciones aplicables del artículo 85 de la Ley 39/2015:** Durante este periodo se determinó a nivel interno el porcentaje aplicable a los supuestos de terminación anticipada previstos en la Ley 39/2015. Se acordó fijar las cuantías en un 20 % por reconocimiento de responsabilidad y en un 20 % adicional por pago voluntario, basando esta decisión operativa en el hecho de que la concreción de estos porcentajes no precisa de un desarrollo mediante Reglamento, lo que permite dotar de agilidad e inmediatez al régimen sancionador de la Autoridad para 2026.
- **Diseño del carné de inspector:** Se trabajó en el diseño, formato y resolución para la aprobación y uso del futuro carné de inspector para los funcionarios de la AIPI. Esta credencial es un elemento indispensable para garantizar la correcta identificación, seguridad y el principio de autoridad del personal durante el ejercicio de sus potestades de investigación y seguimiento.



## 7. Elaboración de criterios para el desarrollo e interpretación de la Ley 2/2023: directrices y recomendaciones

Una de las funciones encomendadas a la AIPI en el [artículo 3](#) de su Estatuto es precisamente la elaboración de “circulares y recomendaciones donde se establezcan los criterios y prácticas adecuados para el correcto funcionamiento de la Autoridad, así como de modelos de prevención de delito en el ámbito público”. Es precisamente por su naturaleza (establecimiento de criterios y recogida de buenas prácticas) por lo que estas circulares y recomendaciones se ven muy afectadas por el *expertise* de la AIPI y los resultados de la cooperación y colaboración con organismos y organizaciones y la interacción con las personas informantes. Por ello, las *recomendaciones adoptan un formato “vivo”, actualizándose en sucesivas versiones que permitirán ir mejorando y desarrollando dichas recomendaciones.*

La primera de las recomendaciones publicadas se centró en el diseño e implementación del sistema interno de información de los partidos políticos.

### 7.1. La Recomendación 1/2025 de la AIPI

La *Recomendación 1/2025 de la Autoridad Independiente de Protección del Informante (AIPI)* establece directrices específicas para que los *partidos políticos* adapten e implementen su Sistema Interno de Información (SII) conforme a la Ley 2/2023. El objetivo principal es garantizar que estos canales sirvan como herramientas de integridad y prevención de la corrupción, evitando expresamente que se instrumentalicen como armas para conflictos o confrontaciones políticas internas.



Los puntos clave de esta Recomendación son:

1. Obligatoriedad y ámbito de aplicación.

- **Obligación incondicional:** Los partidos políticos (junto a sindicatos y patronales) están obligados a disponer de un SII siempre que reciban o gestionen fondos públicos, independientemente del número de trabajadores que tengan.
- **Acceso universal:** El acceso al canal no debe limitarse a la plantilla directa. Debe permitir denunciar a autónomos, asesores externos, proveedores (ej. empresas de marketing electoral), personas en procesos de selección, excolaboradores e incluso personal de fundaciones vinculadas al partido.

2. Configuración y garantías del canal interno.

- **Independencia y separación:** El canal del partido debe ser propio y no confundirse con el de otras entidades de su órbita. Debe estar separado de los canales de sus fundaciones, grupos parlamentarios o estructuras territoriales (si estas tienen personalidad jurídica propia).
- **Confidencialidad y vías:** Se exige un diseño seguro que garantice el anonimato. Además, debe ser omnicanal, permitiendo presentar informaciones por escrito (plataformas seguras, correo) y verbalmente (teléfono, mensajería de voz o reunión presencial en un plazo máximo de 7 días).

El Responsable del Sistema Interno de Información (RSII) es la figura clave de la Recomendación.

- **Procedimiento estricto y registro:** El procedimiento debe garantizar un acuse de recibo en 7 días y dar respuesta a la investigación en un plazo máximo de 3 meses (ampliable a 6 en casos complejos). Todo debe quedar documentado en un Libro-Registro seguro.

3. El Responsable del Sistema (RSII): La figura clave

La Recomendación hace hincapié en el perfil del RSII para garantizar la credibilidad del sistema en un entorno politizado, recomendando:

- **Evitar perfiles "orgánicamente contaminados":** Para garantizar una independencia real, el RSII no debe ostentar cargos de dirección política (por ejemplo, secretarías generales o ejecutivas,



o direcciones de campaña) ni pertenecer a órganos disciplinarios del partido.

- Perfil técnico y autoridad moral: Se priorizan perfiles con formación jurídica, experiencia en *compliance* o auditoría. El RSII debe ser respetado por su conocimiento y trayectoria, no solo por "confianza política".
- Preferencia por un órgano colegiado: Para diluir presiones, repartir responsabilidad y evitar interferencias, la AIPI recomienda que en los partidos el RSII sea un órgano colegiado (máximo de 5 miembros) que integre perfiles complementarios (jurídicos, de *compliance* y externos).
- Comunicación a la AIPI: Tanto el nombramiento como el cese del RSII deben ser notificados a la autoridad estatal o, en su caso, a la autonómica.

#### 4. Prevención del riesgo reputacional y represalias:

- Detección precoz: Los partidos operan bajo un riesgo reputacional extremo. El canal debe servir para detectar conductas de riesgo en momentos críticos (procesos electorales, licitaciones), y nunca como herramienta disciplinaria o de lucha política interna.
- Protección blindada: La política de protección contra represalias no solo debe amparar al informante, sino también blindar de manera específica al propio RSII y a su equipo frente a ceses o discriminaciones por sus investigaciones.

Por último, la Recomendación avala la externalización del apoyo técnico para gestionar el canal, considerándola una vía válida para aportar imparcialidad, siempre y cuando el partido vigile estrictamente los conflictos de interés y no delegue la responsabilidad última de la toma de decisiones.

## 7.2. Consultas sobre la Ley 2/2023

Para facilitar el cumplimiento de las obligaciones que impone la Ley 2/2023, la AIPI ha llevado a cabo una intensa labor de respuesta a las consultas recibidas y también ha facilitado criterios interpretativos sobre determinadas cuestiones planteadas. A continuación, se presenta un resumen de las principales.



### Volumen de consultas e informe emitidos

---

Durante 2025, la AIPI ha desarrollado una intensa labor consultiva para clarificar el alcance de la Ley 2/2023, de 20 de febrero. Ante el volumen de dudas recibidas por parte de sujetos obligados y operadores jurídicos, la Autoridad se encuentra inmersa en la elaboración de guías y documentos de preguntas frecuentes (FAQ) que se publican en el [portal web](#) oficial para facilitar la aplicación normativa.

Desde el inicio de su actividad, *la AIPI ha emitido 15 informes o resoluciones detalladas en respuesta a consultas jurídicas complejas elevadas por corporaciones, asociaciones y entidades privadas.*

Las materias abordadas en estas consultas se han agrupado en los siguientes bloques normativos:

*En 2025 la AIPI ha emitido 15 informes sobre consultas jurídicas complejas, facilitando criterios interpretativos de la Ley 2/2023.*

- **Ámbito material y personal (artículos 2 y 3):** Delimitación de infracciones protegidas y extensión de la protección a figuras que no tengan la consideración de empleado.
- **Canal Interno de Información (artículo 7):** Integración de canales preexistentes en las empresas.
- **Responsable del Sistema (RSI) (artículo 8):** Requisitos de independencia, delegación en órganos colegiados y competencia territorial.
- **Sujetos obligados (artículo 10):** Aplicación de la norma en función del tamaño y la naturaleza jurídica de la entidad.
- **Grupos de Sociedades (artículo 11):** Gestión compartida y políticas corporativas.

### Criterios jurídicos establecidos (Respuestas a consultas)

---

A través de las consultas emitidos, la AIPI ha contribuido a fijar múltiples criterios interpretativos, una muestra de ello es la siguiente:

- ***Obligatoriedad de implantación del Sistema Interno de Información (SII)*** (artículo 10). La mayor parte de la actividad consultiva ha girado en torno a la obligación de implantar el canal en sectores sujetos a la prevención del blanqueo de capitales



(auditores, asesores fiscales y contables, corredores de seguros y agencias inmobiliarias) regulados en el artículo 10.1.b.

- Personas Jurídicas. Las sociedades que operan en estos sectores están estrictamente obligadas a contar con un Sistema Interno de Información (SII) independientemente de su número de empleados.
- Personas Físicas (Autónomos). La Autoridad ha determinado que los profesionales individuales de estos mismos sectores no están obligados legalmente por el [artículo 10.1.b](#), ya que la ley se dirige expresamente a "personas jurídicas". Su exclusión responde al principio de proporcionalidad, evitando cargas administrativas excesivas a estructuras individuales sin riesgo institucional sistémico. Solo estarán obligados si alcanzan el umbral general de 50 trabajadores.
- *Figura del Responsable del Sistema Interno (RSI)* (artículo [8](#)).
  - Independencia funcional: La exigencia de "independencia" del RSI es funcional y de actuación, no estructural. El RSI puede ser directivo de la entidad, pero al ejercer sus funciones de investigación y gestión del canal debe ser completamente autónomo y no puede recibir instrucciones de la cúpula directiva, garantizando así la ausencia de conflictos de interés.
  - Nombramientos y delegaciones: Un órgano colegiado (ej. Consejo Rector) puede ser el RSI, pero está obligado a delegar las funciones ejecutivas en una única persona física. Además, se permite el nombramiento directo como RSI de la persona que ya ejerza funciones de *compliance* normativo.
  - Competencia y notificación: Las entidades que operen en más de una Comunidad Autónoma (con un mismo CIF) deben notificar su RSI a la AIPI. Asimismo, un tercero gestor externo (consultora) puede realizar el trámite de notificación en nombre de la empresa cliente, siempre que acredite debidamente la representación legal.



- *Ámbito de aplicación y funcionamiento del Canal* (artículos 2, 3 y 7).
- Límites materiales: Las denuncias por disputas de horarios o infracciones laborales menores constituyen conflictos interpersonales y quedan expresamente excluidas de la protección de la Ley (art. 35.2.b).
- Investigación a terceros: Entidades como Consejos Generales no tienen competencia para investigar internamente infracciones cometidas por terceras Administraciones Públicas (por ejemplo, los ayuntamientos), debiendo inadmitir dichas comunicaciones.
- *Grupos de Sociedades* (artículo 11).

Se admite designar un RSI único para todo el grupo empresarial o nombrar uno para cada sociedad filial, siempre que la matriz apruebe una política general del SII.

### Recomendaciones sobre cultura de la integridad

---

Como corolario a su labor resolutoria, la AIPI ha consolidado las siguientes *recomendaciones institucionales* durante el ejercicio 2025:

- 1.** Adopción voluntaria (*Compliance*): Aunque la Ley 2/2023 exime a los profesionales personas físicas (autónomos) con menos de 50 empleados de la obligación de implantar un canal de denuncias, la Autoridad recomienda y alienta su adopción voluntaria (o la adhesión a canales compartidos) como herramienta esencial de mitigación de riesgos reputacionales y normativos.
- 2.** Atenuante sancionadora: La Autoridad subraya que esta implementación voluntaria y efectiva evidencia una cultura de diligencia.
- 3.** Independencia en sistemas compartidos: En el caso de entidades del sector público (como Colegios Territoriales) de menos de 50 trabajadores que compartan recursos bajo un órgano central, se insta a garantizar que los sistemas informáticos sean independientes entre sí y los canales aparezcan diferenciados por ámbitos territoriales para evitar generar confusión en los informantes.



## 8. Informes y memorias establecidos en la Ley 2/2023

### 8.1. Informes y memorias para la Comisión Europea establecidos en la Ley 2/2023, de 20 de febrero

La disposición adicional tercera de la Ley 2/2023 establece en su apartado cuarto la obligatoriedad de remitir a la Comisión Europea una serie de datos estadísticos para cumplir con el artículo 27 de la Directiva 2019/1937, preferiblemente de forma agregada:

- Número de comunicaciones recibidas por las autoridades competentes;
- número de investigaciones y actuaciones judiciales iniciadas a raíz de dichas comunicaciones, y su resultado, y
- estimación del perjuicio económico y los importes recuperados tras las investigaciones y actuaciones judiciales relacionadas con las infracciones, si se hubieran podido obtener.

Al no haber entrado en funcionamiento hasta septiembre de 2025, la AIPI no ha podido remitir este ejercicio ninguna información específica de la Autoridad.

### 8.2. Informes de normas

La Ley 2/2023 establece que la AIPI debe “informar preceptivamente los anteproyectos y proyectos de disposiciones generales que afecten a su ámbito de competencias y a las funciones que desarrolla” (artículo 43.3).

En desarrollo de esta función, la AIPI ha emitido informe sobre el anteproyecto *de Ley Orgánica de Integridad Pública*. Diciembre de 2025. En su labor de análisis normativo, la AIPI ha evaluado el Anteproyecto de Ley Orgánica de Integridad Pública, advirtiendo contra la propuesta de disolver la actual Autoridad para absorberla en una nueva Agencia. Esta disolución diluiría su función protectora en un marco mucho más difuso, generando duplicidades y vacíos de protección. Eliminar un órgano recién creado al amparo del Derecho de la UE podría percibirse como un ataque a su independencia, lo que provocaría inseguridad jurídica para los



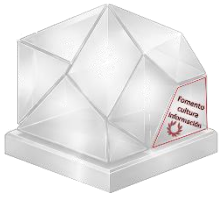
ciudadanos, un efecto desaliento en las denuncias y una pérdida de confianza por parte de los informantes.

Por ello, se aboga por mantener la AIPI y ampliar sus competencias, en la línea de autoridades autonómicas anticorrupción, acometiendo al tiempo reformas imprescindibles en la Ley 2/2023 para evitar posibles sanciones europeas. En este sentido, se considera urgente ampliar los beneficiarios a quienes informen directamente a la fiscalía o a los juzgados en el marco de sus responsabilidades laborales por conductas que apuntan a la comisión de un delito, y eliminar exclusiones contrarias a la normativa, como denegar el amparo por la inadmisión previa en un canal interno. Asimismo, resulta vital suprimir el límite temporal de dos años de protección, cuya grave incoherencia deja a la víctima desprotegida antes de que prescriba la acción para castigar al que represalia. A nivel operativo, se debe dotar a la Autoridad de mecanismos ágiles para adoptar medidas cautelares urgentes y atribuirle funciones de mediación. Por último, se propone ampliar el ámbito material de la norma para perseguir conductas de mala gestión y derroche, blindando la defensa del interés general frente a la impunidad.

### 8.3. Información y datos para informes preceptivos de otros organismos

En 2025 se comenzó a preparar la información necesaria para remitir a diferentes organismos y organizaciones, tanto nacionales como internacionales, que se convertirán en actividades recurrentes todos los años.

En diciembre de 2025 se solicitó por parte de la Comisión Europea información específica sobre las competencias de la AIPI para el *Informe sobre el Estado de Derecho* en 2026. El plazo para la elaboración de esta información es el 16 de enero de 2026, que se remitirá en el plazo establecido.



## 9. Actividad institucional de la AIPI

Desde los primeros meses de funcionamiento de la AIPI se ha desarrollado una intensa actividad institucional orientada a dar cumplimiento a las funciones de coordinación, impulso y garantía del sistema de protección de las personas informantes previstas en la Ley 2/2023.

Estas actuaciones han tenido como finalidad favorecer la aplicación homogénea del nuevo marco normativo, promover la implantación efectiva de los sistemas de información y reforzar la confianza de la ciudadanía en los mecanismos de comunicación de infracciones.

En este contexto, en el mes de octubre se celebró la *primera reunión de cooperación con las autoridades autonómicas* con competencias en la materia, prevista en la Ley 2/2023, y desarrollada en el [artículo 6](#) del Estatuto, que establece que la Presidencia de la AIPI convocará con

El 16 de octubre de 2025 tuvo lugar la primera reunión de cooperación entre la AIPI y las autoridades autonómicas.

periodicidad semestral reuniones ordinarias de cooperación con las autoridades independientes autonómicas análogas con el objetivo de facilitar una aplicación coherente de la normativa de protección del informante en todo el territorio.

A la reunión acudieron todas las autoridades autonómicas creadas hasta la fecha (*Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Navarra, Comunidad de Madrid y Castilla y León*), así como representantes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que se encuentra en proceso de aprobación de la norma para la creación de su propia autoridad. Durante el encuentro se abordaron cuestiones de interés común relacionadas con la aplicación de la Ley 2/2023, la interpretación de determinados aspectos del régimen de protección de las personas informantes y la coordinación en el funcionamiento de los canales externos, con el objetivo de avanzar hacia criterios comunes de actuación y reforzar la seguridad jurídica del sistema.

Igualmente, se han celebrado diferentes reuniones y encuentros con distintos organismos y entidades que tienen papeles destacados en las



materias competencia de la AIPI. Se presentan a continuación las más destacadas.

- *Tribunal de Cuentas*, en atención a la conexión existente entre las funciones atribuidas a la AIPI por la Ley 2/2023 y la actividad fiscalizadora y de control que corresponde a dicha institución.
- *Fiscalía Europea*. La Directiva (UE) 2019/1937 extiende su ámbito material a las infracciones del Derecho de la Unión, lo que puede implicar la competencia de dicha institución cuando los hechos comunicados afecten a los intereses financieros de la Unión Europea. En este marco, se abordaron los mecanismos de colaboración y, en particular, la eventual remisión por parte de la AIPI de las comunicaciones recibidas cuando de su contenido se desprenda la posible existencia de hechos que deban ser conocidos por la Fiscalía Europea.
- Reuniones con representantes de *asociaciones profesionales y entidades* vinculadas al ámbito del cumplimiento normativo y la protección de las personas informantes, con el objetivo de favorecer la correcta implantación de los sistemas internos de información y difundir el marco establecido por la Ley 2/2023 entre los profesionales responsables de su aplicación en las organizaciones públicas y privadas.
- *Fiscalía especializada en delitos contra la Administración Pública*. La reunión tuvo la finalidad de analizar los mecanismos de colaboración institucional y los supuestos en los que las informaciones recibidas por la Autoridad deban ser trasladadas al Ministerio Fiscal cuando de su contenido se desprendan indicios de ilícitos penales.
- Encuentros con *representantes de asociaciones de informantes y organizaciones de la sociedad civil* dedicadas a la defensa de las personas informantes, con el objetivo de conocer su experiencia práctica, recoger sus aportaciones sobre el funcionamiento del sistema de protección previsto en la Ley 2/2023 y reforzar la confianza de los potenciales informantes en los canales de comunicación y en las garantías de protección frente a represalias.



- *Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)*. El objetivo fue abordar las dificultades que las entidades locales están encontrando en la implantación de los sistemas internos de información previstos en la Ley 2/2023. Las entidades locales constituyen uno de los colectivos obligados por la norma con mayores retos de implementación, dado que el mapa municipal español está integrado por más de 8.000 municipios, muchos de ellos con una población inferior a 5.000 habitantes y con capacidades administrativas limitadas. En este contexto, se acordó la elaboración, en colaboración con la FEMP, de una guía específica dirigida a las entidades locales para facilitar la implantación y el funcionamiento de los sistemas internos de información conforme a lo previsto en la Ley 2/2023.
- *Inspección de Trabajo y Seguridad Social*. Esta reunión tuvo lugar por la relevancia que las cuestiones laborales presentan en muchas de las informaciones comunicadas a través de los sistemas internos de información y del canal externo gestionado por la AIPI, lo que hace necesario articular mecanismos de coordinación con la Inspección de Trabajo cuando los hechos comunicados puedan dar lugar a actuaciones en el marco de sus competencias.
- *Red Neiwa*, foro internacional especializado en el análisis y promoción de buenas prácticas en materia de integridad y lucha contra la corrupción, en la que se abordaron cuestiones relacionadas con la aplicación de la Directiva 2019/1937 y el papel de los sistemas de información en la detección temprana de irregularidades.
- *Decimosexta reunión de la Red de Oficinas y Agencias Antifraude*, la primera celebrada tras la puesta en funcionamiento efectivo de la Autoridad, lo que permitió su incorporación a este foro nacional de cooperación entre organismos dedicados a la prevención y lucha contra el fraude y la corrupción, favoreciendo el intercambio de experiencias, la coordinación institucional y el desarrollo de criterios comunes en materias vinculadas con la protección de las personas informantes y la detección de infracciones.



- *Cámara de Comercio de España y CEOE*. El objetivo fue analizar los retos que plantea para las empresas la implantación de los sistemas internos de información previstos en la Ley 2/2023. Durante estos encuentros se abordaron cuestiones relacionadas con la puesta en marcha y funcionamiento de dichos sistemas, especialmente en empresas de menor tamaño, así como las necesidades de orientación y difusión del nuevo marco normativo, con el fin de favorecer su correcta aplicación y reforzar el papel de los sistemas internos como canal preferente para la comunicación de infracciones en el ámbito empresarial.

**Ilustración 23. Reunión del Presidente de la AIPI con Adolfo Díaz Ambrona, Secretario General de la Cámara de Comercio de España.**



### 9.1. Actividades de comunicación

La necesidad de dar a conocer la institución, sus funciones y los mecanismos de protección previstos en la Ley 2/2023 ha determinado asimismo la participación de la AIPI en diversos encuentros celebrados en entornos profesionales y especializados en materia de cumplimiento normativo, investigación interna y protección de informantes.

En este marco, la Autoridad ha tenido presencia activa en jornadas organizadas en despachos y foros profesionales. Se recogen algunas de estas actividades a continuación.

- *IX Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto* (Open Government Partnership), celebrada en Vitoria-Gasteiz, foro



internacional dedicado a la promoción de la transparencia, la integridad pública y la participación ciudadana.

- *2nd Annual Compliance & Investigations Day*, orientados al análisis de buenas prácticas en materia de *compliance*, investigación interna y gestión de canales de información, y en actividades específicamente centradas en la protección de las personas informantes.
- Actividad en el marco del proyecto europeo *WiS-H (Whistleblowing Habitat in Southern Europe)*.
- “Día del *Compliance Officer*” organizado por la Asociación Española de Compliance (ASCOM).

**Ilustración 24. El Presidente de la AIPI, Manuel Villoria, interviene en el “Día del *Compliance Officer*”, en 2025.**



Además, se han llevado a cabo otras actuaciones que han permitido difundir el sistema de protección de las personas informantes, compartir criterios técnicos sobre la implantación de los sistemas de información y reforzar la cultura de integridad y cumplimiento en las organizaciones públicas y privadas. Por ejemplo, en el *Encuentro de Inspectores de Servicios* celebrado en Valencia, así como en actividades de intercambio de experiencias *peer-to-peer* organizadas en el marco del *proyecto europeo OPWHI*, entre otras.

De forma específica, se articuló la colaboración con la organización Transparencia Internacional España para participar en la conmemoración del *Día Internacional contra la Corrupción*, celebrado el 9 de diciembre, mediante la organización de un coloquio en el que participaron representantes de distintos colectivos y entidades vinculadas a la promoción de la integridad pública y la lucha contra la corrupción.



## 10. Conclusiones y retos de la AIPI para 2026

A pesar del escaso tiempo que ha pasado desde la puesta en funcionamiento de la AIPI hasta la elaboración de esta Memoria, se han realizado, como se ha visto, numerosas acciones que han permitido abordar las funciones más esenciales que la Ley 2/2023 encomienda a la Autoridad. Y ello en un contexto de alta inestabilidad y de presupuesto prorrogado, lo que ha dificultado la puesta en marcha de la organización. De la actividad desplegada estos primeros meses, se pueden extraer varias conclusiones:

De la actividad desplegada los primeros meses de existencia de la AIPI se pueden extraer ya algunas conclusiones

- La *recogida de informaciones / comunicaciones en un medio considerado seguro*, por una autoridad que pudiera garantizar su independencia del Gobierno y de las administraciones públicas era una necesidad que, aunque se intuía, se ha confirmado ya en estos primeros meses. La cantidad de consultas de tipo informal y formal acerca del funcionamiento del canal que se han recibido avala esta apreciación y hace prever un aumento progresivo del uso de este sistema para presentar informaciones / comunicaciones.
- Igualmente se ha contrastado la *necesidad de la existencia de una autoridad de carácter independiente que proteja a las personas informantes*. La utilización del canal externo en el escaso tiempo que ha estado operativo en 2025 así lo evidencia, y se prevé que la entrada de casos vaya aumentando progresivamente.
- *La cooperación institucional*, tanto a nivel de las CCAA como en las organizaciones sociales y ciudadanas para garantizar la extensión de la protección a las personas informantes y de la cultura de la información será un factor clave a la hora de consolidar la acción de la AIPI.
- El *establecimiento de criterios claros* acerca de la aplicabilidad de la norma y su adecuación a la práctica cotidiana, tanto en el sector privado como en el público, requiere de interpretaciones claras de la Ley 2/2023, que ya se han comenzado a abordar en 2025, y que



tendrán una importancia creciente a medida que la AIPI vaya consolidándose.

Tan relevante como las acciones desarrolladas es el planteamiento con el que se pretende abordar el desarrollo de la AIPI en los próximos meses, y que se plasmará en un plan estratégico.

Por ello, y aunque aún no ha habido tiempo para llevar a cabo un análisis riguroso de necesidades y diagnóstico de la situación y de las prioridades de la AIPI, ya se confirman algunos desafíos de carácter general tras los primeros meses de actividad. También se vislumbra la necesidad de afianzar y consolidar la propia organización como reto de carácter transversal.

Aún no ha habido tiempo para llevar a cabo un diagnóstico y un análisis de necesidades

### 10.1. Desafíos generales

Pensando en el cumplimiento de la Misión de la AIPI, y como se ha sugerido a lo largo de esta Memoria, surgen dos tipos de cuestiones que es preciso abordar: 1) las limitaciones de la Ley 2/2023 como transposición de la Directiva 2019/1937 y 2) la coexistencia de la autoridad estatal y diversas autoridades autonómicas con distintos grados de asunción de competencias, lo que supone distintos marcos de protección.

#### Limitaciones de la Ley 2/2023

---

El primero de estos desafíos tiene que ver con las limitaciones de la Ley 2/2023 y su necesaria reforma. Esta reforma se debería desplegar en, al menos, seis áreas.

En primer lugar, *las personas que informen sobre delitos directamente ante la fiscalía española, o ante la policía o el juzgado de guardia, deberían poder ser también protegidas*. En la actualidad no lo están puesto que no se trata de canales previstos en la Ley 2/2023. La Directiva UE 2019/1937, en su Considerando 62, establece de forma literal: “La presente Directiva también debe conceder protección en los casos en que el Derecho de la Unión o nacional exija a los denunciantes que se dirijan a las autoridades nacionales competentes, por ejemplo, en el marco de sus deberes y responsabilidades laborales o porque la infracción constituye un delito”. Esa previsión no llegó a incluirse en la Ley 2/2023,



lo que puede acarrear una sanción al Reino de España por incumplimiento de los objetivos de la norma europea.

En segundo lugar, *sería necesario eliminar de la Ley, como causa de exclusión del derecho de protección, la inadmisión de la denuncia por parte de un canal interno*. La redacción actual del apartado a) del [artículo 35.2](#) rechaza que pueda beneficiarse de protección quien haya visto inadmitida su comunicación ante un canal interno. Esta previsión resulta frontalmente contraria a la Directiva, al dejar en manos de los canales internos la decisión sobre el derecho de protección, decisión que debería recaer únicamente en las autoridades de protección o, en su caso, en la autoridad judicial.

Es necesario abordar la reforma de la Ley 2/2023 para evitar posibles sanciones por ser más restrictiva que la Directiva 2019/1937 en la protección de las personas informantes

Tercero, también *es más restrictiva la Ley española en relación con los conflictos interpersonales*. La Directiva (Considerando 22) establece que podrán ser canalizadas hacia otros procedimientos “las denuncias relativas a reclamaciones interpersonales que afecten exclusivamente al denunciante, a saber, reclamaciones sobre conflictos interpersonales entre el denunciante y otro trabajador”. Frente a ello, la Ley usa la disyuntiva “o”, lo que parece configurar dos supuestos diversos: “conflictos interpersonales o que afecten únicamente al informante y a las que se refiera la comunicación o revelación”. Esto permite a la ley española excluir denuncias de infracciones reales solo porque subyace un conflicto personal, lo cual es contrario a la lógica de que los motivos últimos del denunciante son irrelevantes (Considerando 32 de la Directiva).

En cuarto lugar, habría que *eliminar la limitación de dos años de la protección del informante*, por ser más restrictiva que la Directiva, que no establece un plazo máximo de protección. La Ley 2/2023 en su [artículo 36.4](#) limita la protección al informante durante un periodo de dos años. Esta previsión incumple la Directiva (que no establece un plazo máximo de protección). La restricción en este punto también puede llevar aparejada una sanción importante. Acomodar este supuesto a la Directiva exigiría eliminar ese plazo máximo, como han hecho otros Estados miembros Italia, Francia, Alemania, Portugal...). Además, la limitación temporal resulta incoherente con el régimen sancionador de la propia Ley 2/2023, que establece un plazo de prescripción de tres años para la infracción muy grave de represalia ([artículo 64.1](#)). Se produce así la



incoherencia de que la acción para castigar al autor de la represalia tenga un plazo más largo que la acción para proteger a su víctima. Esto invierte la jerarquía de valores de la Directiva, que prioriza la defensa del informante sobre el castigo al infractor.

En quinto lugar, *es esencial establecer de forma expresa la posibilidad de que la AIPI pueda adoptar medidas cautelares*, identificándose de forma concreta cuáles podrían ser. La regulación de las medidas de protección de la Ley 2/2023 resulta escasa e insuficiente. La Ley atribuye la función de protección del informante a la AIPI y autoridades autonómicas, pero no concreta las potestades que para el cumplimiento de dicha finalidad les corresponde. No articula un mecanismo ágil y sumario para otorgar una protección cautelar urgente y efectiva desde el primer momento, más allá de las medidas provisionales en un procedimiento sancionador ya iniciado en los términos establecidos en el [artículo 56 de la Ley 39/2015](#), de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público ([artículo 36.6 de la Ley 2/2023](#)), lo que puede llevar a que la represalia se consuma. Esto se puede materializar en la posibilidad de suspender actos de represalia y en la atribución de competencia a las autoridades para establecer indemnizaciones a las personas represaliadas por parte de quienes desarrollan represalias.

También sería necesario establecer mecanismos de mediación. Resulta aconsejable la atribución de funciones de mediación entre denunciante y afectados por la denuncia, como medida de protección más eficaz desde un enfoque preventivo, para evitar la materialización de represalias.

En sexto lugar, *habría que centrar el objetivo de la norma en las conductas que afectan a la corrupción por su afectación al interés general*. La ley limita la protección a las infracciones administrativas "graves o muy graves", dejando fuera un amplio espectro de conductas irregulares (mala gestión, derroche, etcétera) que, sin alcanzar esa calificación, son enormemente dañinas para el interés público y constituyen el núcleo de actuación de las autoridades antifraude.

Se genera así un espacio de impunidad contrario al espíritu de la Directiva y a la propia finalidad preventiva de la Ley. Esta redacción se aparta de la [Recomendación del Consejo de Europa de 2014](#), que abogaba por incluir también la "mala gestión" o el "derroche manifiesto".

La Directiva utiliza un concepto amplio y material de "infracción", entendiéndolo como cualquier acción u omisión ilícita que desvirtúe el



objeto o la finalidad de una norma europea. La ley española, sin embargo, adopta un concepto formal y estricto para las infracciones del derecho interno, exigiendo que la conducta esté tipificada como infracción penal o administrativa grave / muy grave. Esto crea una asimetría injustificada y reduce el alcance de la protección.

Finalmente, y sin ánimo de ser exhaustivos, *es preciso garantizar que las medidas de protección frente a represalias se extiendan a determinadas personas que a menudo se encuentran sometidas a presiones en el ejercicio de sus funciones con la independencia e imparcialidad que se les exige*. En esta situación estarían incluidos los responsables de los sistemas internos de información y, en general, las personas que intervienen en la gestión de las informaciones.

También lo estarían otro grupo de trabajadores que, aunque tampoco entran en el concepto de *whistleblowers*, se encuentran sometidos a la misma situación, como son aquellos que comunican estas irregularidades en cumplimiento de sus deberes profesionales (por ejemplo, interventores, secretarios-interventores, letrados, etcétera). La Directiva hacía referencia ellos en su Considerando 62, pero la Ley 2/2023 no llegó en ningún momento a incorporarlos.

### La autoridad estatal y las autoridades autonómicas

---

El segundo gran reto identificado tiene que ver con la pluralidad de respuestas que, ante la indefinición de la Ley 2/2023 se vienen dando en el ámbito autonómico y cómo conseguir respuestas coordinadas y que garanticen a todos los informantes derechos semejantes. Esta cuestión se ha abordado también en la Memoria en su apartado 2.2., en el epígrafe sobre [La Ley 2/2023](#).

#### *Marco de cooperación*

La [Disposición Adicional Segunda](#) de la Ley 2/2023 contempla la posibilidad de que la AIPI actúe como canal externo y como autoridad independiente de protección de informantes para aquellas comunidades autónomas que así lo decidan, previa firma de un convenio de cooperación en el que se estipulen las condiciones en las que la Comunidad Autónoma asumirá las obligaciones financieras derivadas de la delegación de estas competencias.



### *Situación actual*

El año 2025 finalizó sin haber firmado ningún convenio, aunque los documentos estaban listos para su aprobación por parte de los organismos estatales pertinentes y su posterior presentación a las comunidades para su firma. Seis comunidades autónomas que aún no cuentan con una autoridad independiente han manifestado su voluntad

Los convenios con la AIPI son la única herramienta establecida por la Ley para actuar en las comunidades autónomas sin autoridad propia y proteger a los informantes.

de asignar competencias a la AIPI mediante la firma de un acuerdo. Dos comunidades, así como las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, aún no han respondido sobre la vía que desean seguir. El País Vasco tiene previsto crear su propia autoridad en el primer semestre de 2026.

Es importante señalar que, si no se firman los convenios, la AIPI no podrá actuar en las comunidades correspondientes y las personas informantes quedarán desprotegidas. Un informe de la Abogacía del Estado establece expresamente que la AIPI solo podrá actuar en aquellas comunidades autónomas que no cuenten con su propia autoridad cuando se firme el convenio y se definan claramente los gastos que deberán sufragar las comunidades autónomas.

Las acciones de la AIPI serán cruciales para definir la interpretación y la aplicación práctica de las medidas previstas en la ley, lo que también sería útil para la coordinación y la acción armonizada de las diferentes autoridades estatales y regionales implicadas en la protección de los denunciantes. Debe evitarse una protección inconsistente o no uniforme de los denunciantes, especialmente en función de la jurisdicción territorial de cada autoridad competente.

## 10.2. Desafíos transversales: la consolidación de la AIPI y los retos de gestión

Es importante destacar, como ya se ha indicado, el poco espacio de tiempo transcurrido desde la toma de posesión del Presidente, el comienzo de las actividades de la AIPI y la elaboración de esta Memoria, pero, sobre todo, es muy importante tener en cuenta dos aspectos que expresan muy bien las dificultades especiales con las que se ha contado para poner en marcha la organización. En primer lugar, se trata de una organización completamente nueva, sin que existan antecedentes o unidades previas que hayan podido realizar actividades semejantes en la Administración



General del Estado; esta ausencia de antecedentes es especialmente relevante cuando se trata de captar talento con competencias acordes a las necesidades de la organización, definir procedimientos, prever cargas de trabajo, identificar necesidades tecnológicas, establecer criterios de interpretación normativa, o cuando se intentan anticipar problemas de implementación y gestión diaria.

A ello se añade la dificultad de carecer de un presupuesto verdaderamente propio, ya que esta Autoridad no existía en los presupuestos aprobados para 2023 y las prórrogas presupuestarias obligan a que los ingresos presupuestarios actuales de la AIPI tienen que ser detraídos de los propios del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

Ambos factores dificultaron enormemente la puesta en marcha de la AIPI y lastran aún la plena consecución de sus objetivos. Todo ello, en su conjunto, obliga a añadir como misión transversal esencial de la AIPI en estos momentos el *propio afianzamiento de su funcionamiento o la puesta en marcha de todos los instrumentos tecnológicos, organizativos, económicos y de personal que le permitan cumplir sus misiones externas.*

Desde esta perspectiva, será preciso encontrar vías para mejorar el presupuesto y la plantilla de esta organización, sobre todo si, como parece, se tendrá que asumir el canal externo, la protección de informantes y el sistema sancionador de entre seis y ocho comunidades autónomas, además de las dos ciudades de Ceuta y Melilla. Para ello, siguiendo lo establecido en la Ley 2/2023, se firmarán los convenios correspondientes con las Comunidades Autónomas interesadas y se recibirá una contraprestación que permita asumir los costes derivados de ello. Con esos ingresos se espera poder generar presupuesto en capítulo I que ayude a dotar al organismo con nuevos puestos de trabajo, aunque sea con carácter temporal, vinculados a la duración de los convenios.

Es clave consolidar el funcionamiento de la AIPI, para lo que se deben encontrar vías para mejorar el presupuesto y la plantilla de la organización

Además de los ingresos derivados de los convenios, se prevé contar con ingresos derivados del régimen sancionador que se espera que puedan usarse para hacer frente a necesidades de capítulo II y VI e, incluso, de capítulo I. Estos ingresos serán muy importantes mientras no se genere un presupuesto que incorpore un modelo de actualización permanente, coherente con las cargas de trabajo.



## El Plan de Actuación 2026

A partir de la Misión y Visión definidas para la AIPI, y teniendo en cuenta los desafíos y retos que se plantean para la organización, en los primeros meses de 2026 se debe abordar la redacción de un Plan de Actuación que incluirá actividades que desarrollen el sistema de protección e integridad ya definido y avanzado en los primeros meses de la existencia de la organización, poniendo el foco, de nuevo, en la protección de las personas informantes.



## Nota metodológica

- Todas las ilustraciones, salvo que se indique otra cosa, son de elaboración propia.
- Los datos correspondientes a la gestión del canal externo se han extraído de la aplicación de gestión de dicho canal, respetando la confidencialidad de la información de carácter personal y la protección de las personas informantes.
- Toda la información de la Memoria está referida al periodo que va desde el 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre de 2025, siendo T<sub>0</sub> la fecha de inicio que se indique en cada caso.



## Anexo

### Tecnologías de la información y la comunicación. Fases de implementación en 2025.

#### Fase inicial

---

En la fase inicial, con la inestimable ayuda de la Dirección general de Transformación Digital de la Administración de Justicia, se procedió a la dotación de la *infraestructura tecnológica básica* para el desempeño de las funciones del personal. Esta primera etapa permitió garantizar unas condiciones mínimas de trabajo mediante la provisión de los siguientes recursos:

- *Microinformática y dotación de puesto de usuario*, incluyendo equipos personales, aplicaciones de ofimática y colaborativas, soluciones de movilidad, correo electrónico y aplicaciones locales.
- *Infraestructura necesaria para realizar videoconferencias*, destinadas a facilitar el acceso para presentar denuncias a las personas informantes, así como la comunicación y la coordinación entre unidades y agentes externos.
- *Sistemas de copia de seguridad y protocolos asociados*, orientados a la protección de la información y a la continuidad operativa.
- *Soluciones de almacenamiento en red*, que permiten la óptima compartición de la información para el trabajo en equipo y la gestión adecuada de la misma en el ejercicio de la actividad.
- *Correo electrónico*: creación de un nuevo dominio y asignación de buzones.

#### Segunda fase

---

Una vez realizada la provisión de los recursos básicos, se abordaron las actuaciones dirigidas a dotar a la AIPI de los *sistemas de información* necesarios para permitir el comienzo de funcionamiento de la Autoridad.

Por una parte, se definió el marco de actuación, los requisitos técnicos y organizativos y la hoja de ruta para la adaptación del organismo al *marco*



*jurídico de la administración digital*, en particular a lo previsto en el [Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo](#), que regula la actuación y el funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

Dicha normativa establece los requisitos que deben cumplir los organismos públicos para ofrecer servicios electrónicos con plenas garantías jurídicas. Entre estos requisitos se encuentran los mecanismos de identificación y firma electrónica de los interesados y del propio organismo, así como las condiciones para el desarrollo e implantación de los elementos esenciales del funcionamiento digital: portal web institucional, sede electrónica, registro electrónico y los sistemas que permiten la actividad administrativa automatizada. Estos componentes constituyen la base sobre la que construir el resto de los servicios y aplicaciones sectoriales vinculadas a la misión y objetivos de la AIPI.

En el ámbito de las *aplicaciones sectoriales*, tras un análisis de alternativas, se implantó la solución informática para los [canales interno](#) y [externo](#), elementos clave para el funcionamiento operativo de la Autoridad y para garantizar una interacción eficaz, segura y trazable tanto con el personal interno como con la ciudadanía y otros organismos.

En lo relativo a los *sistemas de información de gestión interna*, se comenzaron las tareas para posibilitar su implantación y poder tener un funcionamiento autónomo. Se encuentran, entre otros, los sistemas de información de gestión presupuestaria, contabilidad, recursos humanos y nóminas, todos imprescindibles para posibilitar el funcionamiento independiente de la AIPI.

Se inició el diseño y desarrollo de un *formulario web* puesto a disposición en la [sede electrónica](#), para que los sujetos obligados notifiquen a la AIPI los Responsables del Sistema Interno de Información, tal y como establece el [artículo 8.3 de la ley 2/2023](#).

A continuación, se indica con un mayor detalle los hitos llevados a cabo durante los primeros meses de funcionamiento según la hoja de ruta establecida.

### *Administración digital: Implantación de sistemas comunes de la Agencia Estatal de Administración Digital (AEAD).*

Se inició colaboración con la AEAD para la elaboración de los convenios con la relación de servicios comunes a implantar y así establecer una planificación y priorización para su puesta en marcha.



En primer lugar, se incluyó a la AIPI en *el Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas (DIR3)* asignándole un código a cada unidad según la estructura orgánica definida en su Estatuto y se solicitaron los accesos para las aplicaciones Autentic@, portafirmas y Sistema de Información Administrativa (SIA).

Una vez realizado lo anterior, se *definieron y registraron en SIA* los principales procedimientos de la AIPI.

**Ilustración 25. Extracto de trámites de la AIPI en SIA.**

Listado de tramitaciones

< Volver a la búsqueda

Resultados de la búsqueda				Crear trámite	Exportar
Código	Denominación	Organismo responsable	Tipo de tramitación		
3220843	COMUNICACIÓN DE LOS RESPONSABLES DEL...	Autoridad Independiente de Protección del Informant...	Procedimiento		
3221339	CONDICIÓN DE DENUNCIANTE PROTEGIDO	Autoridad Independiente de Protección del Informant...	Procedimiento		
3225676	DENUNCIAS PRESENTADAS ANTE EL CANAL ...	Autoridad Independiente de Protección del Informant...	Procedimiento		
3230244	Quejas y sugerencias dirigidas a la ...	Autoridad Independiente de Protección del Informant...	Procedimiento		
3225677	SANCIONADORES DE LA AUTORIDAD INDEPE...	Autoridad Independiente de Protección del Informant...	Procedimiento		

La información está disponible en el buscador de trámites: [https://administracion.gob.es/pagFront/buscadoractuaciones/resultado\\_sActuaciones.htm](https://administracion.gob.es/pagFront/buscadoractuaciones/resultado_sActuaciones.htm).

Se solicitó el *certificado de persona jurídica* para realizar las gestiones como organismo ante terceros como el banco de España (para la gestión de las cuentas de la AIPI), la Tesorería de la Seguridad Social (alta en sistema RED) o la Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre (FNMT) para la solicitud de otro tipo de certificados (como el certificado cualificado de sede electrónica).

*Requisitos técnicos y legales para la implantación del portal web y la sede electrónica de AIPI*

Para poder poner a disposición de los organismos y entidades obligados el formulario de comunicación de Responsables de Sistema de Información (RSII) que establece en el apartado 4 de la Disposición Transitoria Única del Real Decreto 1101/2024, era imprescindible haber implantado y entrado en funcionamiento el portal web y la sede electrónica de la Autoridad, siguiendo los requisitos del Real Decreto



203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

El hito temporal inicialmente marcado para disponer de estos servicios tuvo que ser ampliado debido a los retrasos en los distintos trámites intermedios.

- **Sede electrónica**: Fue creada mediante Resolución de 5 de noviembre de 2025, de la Presidencia de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., por la que se crea la sede electrónica asociada de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. Desde el punto de vista técnico, se diseñó y desarrolló una sede electrónica básica necesaria para alojar el formulario de notificación de los Responsables del sistema interno de información.
- **Certificado de sede electrónica**. Para poder tramitar esta petición ante la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT) se precisó tener el certificado de representante de persona jurídica y la publicación de la resolución de la sede en el BOE.
- **Registro Electrónico**. Para implantar la solución ofrecida por la AEAD (GEISER) fue necesario la suscripción de un convenio específico. Una vez suscrito el convenio, se ejecutaron los trámites técnicos necesarios para poder implantarla, entre ellos, la creación de la oficina de registro electrónico, con un nuevo código DIR3 y su asociación a la estructura orgánica ya creada, así como los accesos a la aplicación web. Adicionalmente, se configuraron los servicios web (REGECO) para integrarlos con el formulario web de comunicación del Responsable del Sistema de Información.
- **Formulario de comunicación del Responsable del Sistema Interno de Información (RSII) en la sede electrónica**. En el último trimestre de 2025 se realizó el desarrollo del formulario web y se realizaron las pruebas tanto funcionales como de integración, concretamente con GEISER-REGECO para posibilitar entregar los acuses de recibo de la presentación de las notificaciones de los sujetos obligados. Durante todo este tiempo, se fueron haciendo revisiones y adaptaciones en el contenido del formulario.
- **Portal web**. El portal web de la A.I.P.I., alojado en el gestor de contenidos del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, se publicó en internet el *30 de octubre de 2025*.



### *Aplicaciones sectoriales: canales interno y externo de información*

La ley 2/2023 regula como canales de denuncias el canal interno ([artículo 7](#)) y el canal externo ([Título III](#)), siendo este último una de las principales herramientas que posibilitan ahondar en la protección del informante y dar cumplimiento a los objetivos perseguidos por la Unión Europea en la [Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019](#). El canal externo debe respetar los principios de independencia y autonomía en la recepción y tratamiento de la información sobre las infracciones.

Desde el comienzo de funcionamiento de la AIPI se habilitaron como vías para presentar una denuncia ante la Autoridad un correo electrónico ([canal.externo@proteccioninformante.es](mailto:canal.externo@proteccioninformante.es)), el correo postal (Autoridad Independiente de Protección del Informante, Calle Luis Cabrera 9, 28002 Madrid) y la posibilidad de solicitar una reunión presencial.

La *aplicación web que aloja el canal externo comenzó a funcionar el día 1 de noviembre de 2025*, un día después de la puesta en producción de la página web de la AIPI. Para elección de la aplicación web se realizó un análisis de alternativas y se decidió adoptar la solución ofrecida por “Formalize”, válida para la implementación tanto del canal externo de información como del *canal interno*.

En el análisis coste/beneficio realizado se valoró positivamente la rapidez en la implantación y su puesta en marcha, cubriendo las necesidades iniciales para el funcionamiento de ambos canales, especialmente del canal externo. La solución se ofrece como *Software as a Service*, siendo un producto “llave en mano” para el cliente final y cumple con los requisitos de seguridad necesarios, con certificaciones de seguridad, entre otras, de la ISO27001 y el Esquema Nacional de Seguridad, categoría Alta.

### *Sistemas de información de gestión interna*

Para la gestión presupuestaria y pagos de nóminas fue necesario la apertura de las cuentas básicas con el Banco de España: Operativa, pago de nóminas y pagos a justificar y aplicaciones de nóminas.

Los trámites administrativos y técnicos llevados a cabo son:

- Fue necesario empezar a tramitar una resolución de orden de caja e instrucción de pago de nóminas.



- Trámites para la suscripción del convenio con NEDAES, aplicación de la AEAD para el pago de nóminas. Tras una reunión con la Secretaria de Estado de Función Pública mantenida el día *22 de diciembre de 2025*, se comenzaron todas las gestiones administrativas para la adhesión al convenio tipo de NEDAES y abordar los trámites técnicos necesarios para la preparación del entorno de en NubeSARA.
- Durante la *última semana de diciembre de 2025* se inició la gestión para la adhesión al sistema RED de la Tesorería de la Seguridad Social.
- Se mantuvo una reunión de inicio día *17 de diciembre de 2025* para comenzar con la implantación de las aplicaciones de la IGAE necesarias para la gestión de presupuesto y pago de la nómina a través de NEDAES, concretamente, SIC3 y SOROLLA2. Entre las gestiones técnicas, se solicitó el alta de código UGEP de DIR3.



## Tabla de ilustraciones

Ilustración 1. Resultados principales de la acción de la AIPI. 2025. ....	9
Ilustración 2. Indicadores de buena gobernanza del Banco Mundial.....	12
Ilustración 3. Evolución temporal de los indicadores de calidad institucional entre países OCDE (1.a) y UE (1.b). ....	12
Ilustración 4. Diferencia entre décadas de los indicadores de calidad institucional entre países de la OCDE (2.a) y de la UE (2.b). ....	12
Ilustración 5. Bloques de acción de la Misión de la AIPI.....	14
Ilustración 6. En rojo, CCAA con órganos que han asumido competencias de la Ley 2/2023. ....	19
Ilustración 7. Comparecencia de Manuel Villoria en la Comisión de Justicia previa a su nombramiento.....	27
Ilustración 8. Toma de posesión del Presidente de la AIPI. ....	27
Ilustración 9. Componentes de la Comisión Consultiva de la AIPI.....	29
Ilustración 10. Fases en la designación de la Comisión Consultiva de Protección del Informante. 2025-2026. ....	29
Ilustración 11. Estructura de la AIPI.....	30
Ilustración 12. Primeros pasos de la AIPI: Hitos destacados.....	35
Ilustración 13. Personas con certificado de protección. Acciones desarrolladas por la AIPI y resultado de la investigación. 2025. ....	44
Ilustración 14. Tipo de comunicaciones, según la privacidad solicitada. 2025..	48
Ilustración 15. Número de comunicaciones recibidas en el canal externo de la AIPI y resultado (DA3ª Ley 2/2023). 2025. ....	48
Ilustración 16. Categorización de comunicaciones e informaciones. 2025. (Nº) .....	49
Ilustración 17. Ámbito en el que se produjo la infracción. 2025. (%). ....	49
Ilustración 18. Comunicaciones gestionadas por la AIPI en 2025 y derivadas a las comunidades autónomas. ....	50
Ilustración 19. Tipos de cierre de expedientes. 2025. % sobre el total. ....	51
Ilustración 20. Agrupación del número de comunicaciones en función del rango de días en que se dio acuse de recibo. Plazo: 7 días. 2025. ....	52
Ilustración 21. Ilustración 18. Agrupación del número de comunicaciones en función del rango de días en que se cerró el expediente. Plazo: 90 días. 2025.	52
Ilustración 22. El procedimiento sancionador en la Ley 2/2023. Fases. ....	54
Ilustración 23. Reunión del Presidente de la AIPI con Adolfo Díaz Ambrona, Secretario General de la Cámara de Comercio de España.....	67
Ilustración 24. El Presidente de la AIPI, Manuel Villoria, interviene en el “Día del <i>Compliance Officer</i> ”, en 2025.....	68
Ilustración 25. Extracto de trámites de la AIPI en SIA.....	80



Autoridad Independiente  
de Protección del Informante