Whistleblower Empowerment & Support Initiative

Cofinanciado por la Unión Europea

Informe de Evaluación de Competencias

Evaluación de la capacidad organizativa en materia de protección de las personas informantes

Proyecto cofinanciado por la Unión Europea a través de la Comisión Europea – Programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores (CERV)

Número del acuerdo de subvención:	101213588
Acrónimo del proyecto:	VoiceGuard
Título del proyecto:	VoiceGuard: Iniciativa de Empoderamiento y Apoyo a las Personas Informantes
Convocatoria:	CERV-2024-CHAR-LITI
Duración:	24 meses
Fecha de inicio:	01/06/2025

AVISO LEGAL
Financiado por la Unión Europea. No obstante, las opiniones y puntos de vista expresados son exclusivamente de los autores y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea ni los de la Comisión Europea. Ni la Unión Europea ni la autoridad financiadora pueden considerarse responsables de los mismos.

DECLARACIÓN DE ORIGINALIDAD: Este entregable contiene trabajo original e inédito, salvo que se indique claramente lo contrario. El material publicado previamente y el trabajo de terceros se han reconocido mediante la cita, la reproducción entrecomillada o ambas, según corresponda.

DERECHOS DE AUTOR: Esta obra está publicada por el Consorcio VoiceGuard bajo una licencia Creative Commons Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional. Para más información, véase http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/

1. Introducción 4

2. Metodología 5

2.1. Diseño y objetivos de la investigación 5
2.2. Recogida de datos 5
2.3. Marco analítico 5

3. Análisis 7

3.1. El ecosistema informativo 7

3.1.1. Accesibilidad y visibilidad de la información 7
3.1.2. Calidad de la información disponible públicamente 8
3.1.3. Tipos de conductas que pueden comunicarse 9
3.1.4. Frecuencia de la formación del personal en general 10

3.2. Canales de información e independencia funcional 10

3.2.1. Cumplimiento del acuse de recibo en siete días 10
3.2.2. Canales de información 11
3.2.3. Tratamiento de las comunicaciones anónimas 12
3.2.4. Independencia funcional percibida 13
3.2.5. Complejidad de la valoración jurídica 14

3.3. Calidad de la respuesta y mecanismos de protección de las personas informantes 15

3.3.1. Modelos de respuesta 16
3.3.2. Participación de la persona informante en la definición de las medidas de seguimiento 18
3.3.3. Prevención activa de las represalias 18

3.4. Recursos y profesionalización 20

3.4.1. Asignación de recursos humanos 20
3.4.2. Dotación de personal y equilibrio de género 21
3.4.3. Frecuencia de la formación de las personas responsables del SII 23

3.5. Apoyo solicitado y perspectiva por países 25

3.5.1. Apoyo solicitado 25
3.5.2. Perspectiva por países 26

4. Conclusión 29

Proyecto cofinanciado por la Unión Europea a través de la Comisión Europea – Programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores (CERV)

1. Introducción

Las personas que comunican irregularidades desempeñan un papel crucial a la hora de sacar a la luz la corrupción y otras formas de conducta indebida que amenazan el bienestar público. Gracias a sus comunicaciones, las personas informantes han contribuido a salvaguardar vidas y a preservar recursos públicos. Sin embargo, quienes revelan este tipo de información se enfrentan a menudo a riesgos personales considerables, como la pérdida del empleo, el acoso laboral, la exclusión de oportunidades futuras y, en casos extremos, daños físicos.

Proteger a las personas informantes frente a consecuencias injustas, como represalias, discriminación u otras medidas perjudiciales, favorece que se comuniquen más irregularidades. Dicha protección aumenta la probabilidad de que las infracciones se prevengan, detecten y sancionen. Por ello, salvaguardar a quienes informan sobre irregularidades resulta esencial para reforzar el cumplimiento de la legalidad.

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 (en adelante, la «Directiva»), entró en vigor el 16 de diciembre de 2019, con un plazo de transposición que finalizaba el 17 de diciembre de 2021. Aunque muchos Estados miembros no cumplieron dicho plazo, la transposición se aceleró en 2022 y 2023 tras la apertura de procedimientos de infracción por parte de la Comisión Europea. A finales de 2023, todos los Estados miembros habían aprobado legislación nacional de transposición de la Directiva, si bien la rapidez y la calidad de dicha transposición variaron considerablemente. En virtud del principio de efecto directo, las entidades del sector público están sujetas a las obligaciones de la Directiva desde el 17 de diciembre de 2021, mientras que las obligaciones del sector privado comenzaron con la transposición nacional en cada Estado miembro.

El proyecto VoiceGuard, financiado por el Programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores (CERV), tiene como objetivo mejorar la aplicación y la eficacia de la protección de las personas informantes en toda la Unión Europea. El Paquete de Trabajo 2 constituye el núcleo analítico del proyecto e incluye un Análisis de Necesidades, una Evaluación de Competencias, un Análisis de Buenas Prácticas y un Informe de Recomendaciones de Políticas Públicas. En conjunto, estos componentes conforman una base empírica integral para identificar carencias, desarrollar capacidades y elaborar herramientas prácticas que mejoren los sistemas de protección de las personas informantes.

Este Informe de Evaluación de Competencias se centra en la capacidad organizativa, es decir, en las aptitudes y competencias organizativas de las personas responsables de recibir y tramitar las comunicaciones. Se ha aplicado un cuestionario de 21 preguntas en seis Estados miembros destinatarios: Bulgaria, República Checa, España, Grecia, Luxemburgo y Rumanía. La investigación pretende analizar las carencias que generan la desconexión entre la transposición jurídica oficial del Derecho de la Unión y las competencias prácticas de quienes deben aplicarlo en el ámbito organizativo.

2. Metodología

2.1. Diseño y objetivos de la investigación
El núcleo de esta investigación es un cuestionario de 21 preguntas, elaborado específicamente para evaluar las aptitudes y competencias del personal responsable de recibir y tramitar las comunicaciones. Al centrarse en cuatro ámbitos clave —transparencia, accesibilidad, protección de la identidad y calidad de la respuesta—, el cuestionario permite determinar el grado de madurez organizativa en la protección de las personas informantes y en el tratamiento eficaz de las conductas indebidas.

2.2. Recogida de datos
La recogida de datos se llevó a cabo en seis Estados miembros de la UE. El cuestionario se tradujo a siete idiomas y se distribuyó en los seis países. La recogida se realizó durante un periodo de dos meses, del 1 de diciembre de 2025 al 31 de enero de 2026, y arrojó una muestra total de 150 entidades participantes.

Distribución geográfica:
- Bulgaria: 32 respuestas
- República Checa: 30 respuestas
- España: 29 respuestas
- Grecia: 24 respuestas
- Luxemburgo: 20 respuestas
- Rumanía: 15 respuestas

Las entidades participantes pertenecen principalmente al sector público (autoridades públicas, instituciones públicas y administraciones locales o regionales) (50,7 %), seguidas de personas jurídicas con participación estatal, municipal o regional en su capital (33,3 %), sociedades mercantiles con ánimo de lucro (6 %) y organizaciones sin ánimo de lucro o no gubernamentales (3,33 %).

Según la revisión de las 150 entidades del conjunto de datos, el 19,3 % opera en más de un país. El cuestionario ofrecía una definición para garantizar la coherencia de los datos: «Por “operar en más de un país” se entiende que la organización dispone de oficinas, sucursales, filiales o actividades periódicas en al menos dos países. No se tienen en cuenta los viajes de negocios ocasionales ni los destinos diplomáticos individuales».

2.3. Marco analítico
El análisis se estructura en cinco apartados.

El apartado sobre el ecosistema informativo tiene como objetivo principal determinar si los canales de información son visibles en la práctica o si existen como meros elementos administrativos marginales. Evalúa la accesibilidad y la claridad del sistema y analiza cómo integran las organizaciones el Sistema Interno de Información (SII) en su cultura. Además, este apartado examina el ámbito material de las conductas que pueden comunicarse en las organizaciones y la frecuencia de la formación del personal en general.

El segundo apartado, «Canales de información e independencia funcional», examina el engranaje operativo de los SII. Evalúa si los procedimientos de la organización, desde la recepción inicial de una comunicación hasta la autonomía estructural de quienes investigan, son lo bastante sólidos y ágiles para garantizar un examen imparcial de las irregularidades. El análisis comienza valorando la accesibilidad de los canales de información y el rigor de la organización en el cumplimiento del plazo legal de siete días para acusar recibo, junto con una revisión de los protocolos de tratamiento de las comunicaciones anónimas. A continuación, se centra en la capacidad de la persona responsable de la gestión del SII para actuar con independencia funcional y con facultades suficientes para investigar casos sensibles sin injerencias jerárquicas.

El tercer apartado, «Calidad de la respuesta y mecanismos de protección de las personas informantes», evalúa la calidad de la respuesta ofrecida a la persona informante y las medidas de protección activa aplicadas en el SII. La calidad de la respuesta es el principal factor determinante de la confianza de la persona informante. El análisis valora la calidad de la comunicación, contraponiendo el cumplimiento estricto de las obligaciones mínimas a una implicación proactiva. Resulta fundamental determinar si las personas informantes son tratadas como meras fuentes pasivas de datos o como interlocutoras informadas en la reparación, comprobando si las medidas de seguimiento propuestas se comentan y revisan conjuntamente. Por último, examina la infraestructura de protección, como la existencia de un seguimiento activo de las represalias y de mecanismos de apoyo psicosocial.

En el cuarto apartado, dedicado a los recursos y la profesionalización, se cartografían los recursos humanos destinados al SII, utilizando como indicador principal la dedicación en equivalentes a tiempo completo (ETC). Más allá de la dedicación horaria, este apartado evalúa la diversidad de género de las personas responsables de recibir y tramitar las comunicaciones, una de las métricas de buenas prácticas para garantizar la accesibilidad del SII. El análisis concluye identificando la frecuencia de la formación de las personas responsables de la gestión del SII.

En el quinto y último apartado se analizan los datos sobre las formas de apoyo que las entidades participantes indicaron expresamente que acogerían para seguir desarrollando sus sistemas internos de información. Por último, se aplica a estos datos una perspectiva por países para detectar las demandas locales en materia de protección interna de las personas informantes.

3. Análisis

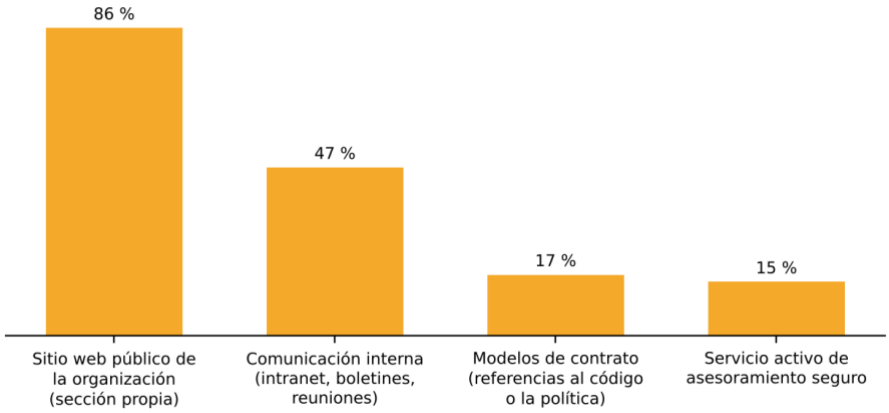
3.1. El ecosistema informativo

Este apartado evalúa la visibilidad y la claridad del SII de una organización. Un ecosistema informativo funcional es el principal mecanismo para promover una cultura de alzar la voz, ya que garantiza que la plantilla sepa qué comunicar, cómo hacerlo de forma segura y dónde encontrar las protecciones legales que garantiza la Directiva (UE) 2019/1937.

3.1.1. Accesibilidad y visibilidad de la información

Los métodos que utilizan las organizaciones para difundir información sobre sus sistemas internos de información ofrecen una primera aproximación a la cultura organizativa y muestran su actitud hacia las personas informantes.

¿Cómo y dónde ofrece su organización información sobre su Sistema Interno de Información?



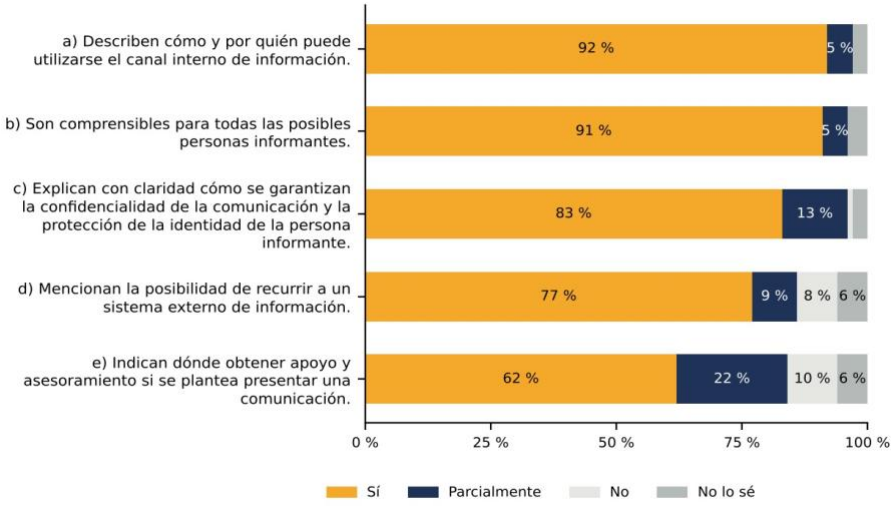
Nota: basado en las 150 entidades participantes del conjunto de datos de origen; se podían seleccionar varias opciones.

Los datos muestran que casi nueve de cada diez entidades participantes (86 %) cumplen el requisito de la Directiva de publicar información sobre su SII en un sitio web público. Aproximadamente la mitad de las organizaciones difunde esta información internamente, por ejemplo, mediante reuniones, boletines o la intranet. Cuando se trata de utilizar métodos más avanzados para comunicar con transparencia el funcionamiento del SII, las cifras descienden notablemente: solo el 17,3 % incluye referencias al SII en sus modelos de contrato y apenas el 15,3 % ofrece servicios activos de asesoramiento seguro, lo que sugiere que una verdadera madurez en la protección de las personas informantes se limita a este pequeño grupo. De hecho, solo 35 organizaciones han adoptado al menos uno de estos métodos avanzados.

3.1.2. Calidad de la información disponible públicamente

Aunque las organizaciones cumplen en gran medida el mandato de la Directiva de publicar información en línea, esta práctica puede pasar de ser una cuestión de cumplimiento a convertirse en una herramienta para generar confianza. Información publicada de forma eficaz debe explicar con claridad el proceso de comunicación, los derechos de las personas informantes, los protocolos de confidencialidad y las opciones de apoyo externo, para que las personas informantes puedan determinar si su comunicación está protegida.

¿Se ajustan las siguientes afirmaciones a la información disponible públicamente sobre el Sistema Interno de Información de su organización?



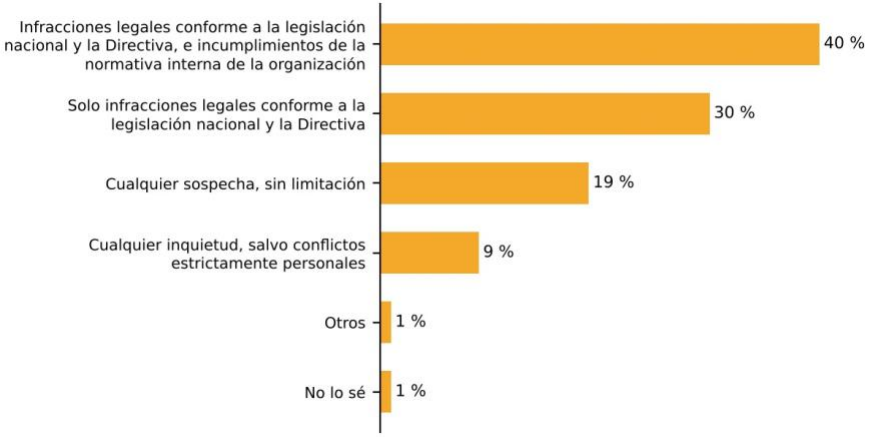
Aunque el 92 % de las organizaciones afirma que su información pública es comprensible, la claridad desciende al 83 % en lo relativo a la protección de la identidad de la persona informante, lo que sugiere que se presta más atención al procedimiento que a los derechos de quien informa.

La referencia al sistema externo de información (una obligación derivada de la Directiva) está plenamente presente en el 77 % de las entidades participantes, y la indicación de dónde obtener apoyo se cumple plenamente en el 62 % y parcialmente en otro 22 %, como se observa en el gráfico. Además, el 8 % de las organizaciones no informa a su personal sobre los canales externos de información y otro 4 % no sabe si cumple este criterio. Tanto si responde a una negligencia como a una estrategia deliberada para limitar las comunicaciones al canal interno, ello constituiría un incumplimiento de la Directiva. El artículo 9, apartado 1, letra c), exige que las organizaciones faciliten información clara y fácilmente accesible sobre los procedimientos de comunicación externa.

3.1.3. Tipos de conductas que pueden comunicarse

Más allá de la calidad de la información facilitada al personal, las organizaciones de los Estados miembros seleccionados pueden ampliar voluntariamente el ámbito material de lo que puede comunicarse a través de sus SII. Sin embargo, ampliar el SII no extiende automáticamente la protección legal a todas las comunicaciones. Dado que las leyes de protección de las personas informantes definen las comunicaciones protegidas en función de su materia (por ejemplo, infracciones del Derecho de la UE o nacional), las comunicaciones que solo afectan a directrices internas o códigos éticos suelen quedar fuera de la red de protección legal. Aun así, ampliar el ámbito de las conductas que pueden comunicarse resulta muy beneficioso: reduce la confusión, simplifica el recorrido de la persona informante y refuerza notablemente la cultura de alzar la voz de la organización, pues libera a las posibles personas informantes de la carga de determinar si su inquietud cumple complejos criterios jurídicos antes de comunicarla.

Según la información disponible públicamente sobre su Sistema Interno de Información, ¿qué tipos de conductas pueden comunicarse a través del canal interno de información?



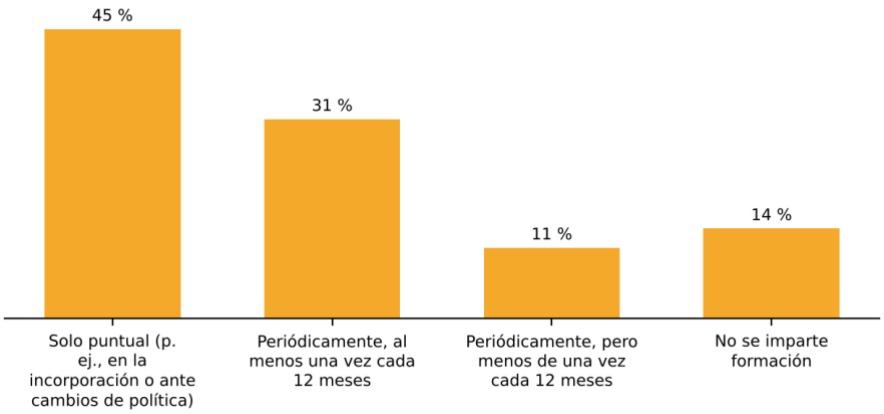
Casi un tercio de las organizaciones limita las comunicaciones estrictamente al mínimo legal exigido por la Directiva y la legislación nacional. Ello genera a menudo un efecto disuasorio: quienes no están del todo seguros de que su inquietud encaje en unos criterios jurídicos estrictos guardan silencio para evitar el riesgo de sufrir represalias por una comunicación no protegida. Un grupo algo más amplio, el 40 % de las entidades participantes, admite además comunicaciones sobre incumplimientos de la normativa interna.

El resto de las organizaciones, que permiten comunicar cualquier inquietud sin limitación (19 %) o cualquier inquietud salvo los conflictos estrictamente personales (9 %), representa en conjunto más de una cuarta parte de las entidades participantes, con una cultura más madura de alzar la voz.

3.1.4. Frecuencia de la formación del personal en general

Cuando el personal recibe formación, es más probable que reconozca las conductas que pueden comunicarse. Además, la formación continua actúa como red de seguridad, ya que enseña a los compañeros y compañeras a no aislar ni acosar, aun sin pretenderlo, a quienes alzan la voz.

¿Con qué frecuencia forma su organización al personal en general sobre los procedimientos de comunicación?



Los datos revelan que el grupo más numeroso de organizaciones (45 %) se limita a una formación puntual (por ejemplo, durante la incorporación). Este enfoque de «una sola vez» no refuerza el mecanismo y alimenta la cultura del silencio que suele imperar por defecto. Si se suma el 14 % de entidades que indican que «no se imparte formación», casi el 60 % del personal trabaja en un entorno en el que la sensibilización es insuficiente para identificar las conductas que pueden comunicarse.

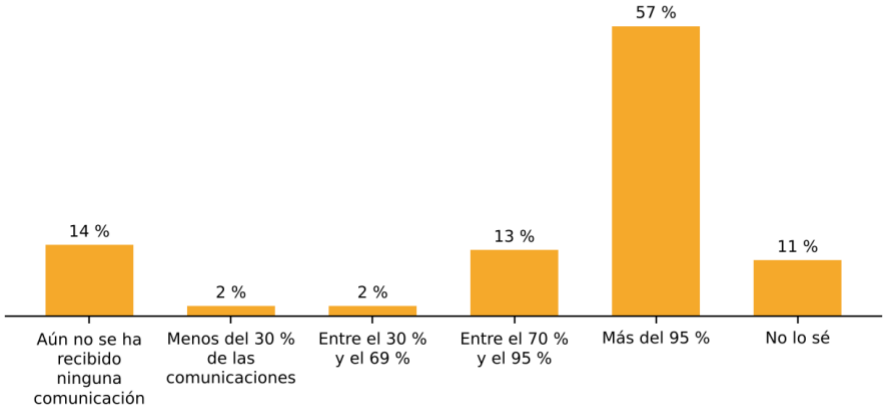
Por el contrario, más de un tercio de las organizaciones imparte formación periódica al menos una vez al año. Esta formación recurrente es esencial para normalizar la comunicación de irregularidades y convertirla en una herramienta habitual del entorno laboral.

3.2. Canales de información e independencia funcional

3.2.1. Cumplimiento del acuse de recibo en siete días

Acusar recibo de la comunicación en un plazo de siete días es una obligación establecida por la Directiva. La siguiente pregunta medía el grado de cumplimiento de esta obligación y, al mismo tiempo, revelaba cuántas organizaciones aún no han recibido su primera comunicación.

¿Aproximadamente de qué porcentaje de las comunicaciones acusa recibo a la persona informante en un plazo de siete días?



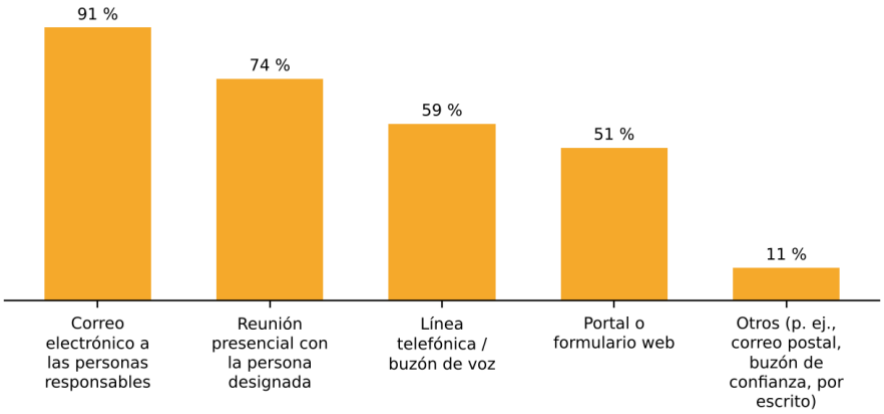
Las organizaciones que cumplen el plazo legal de siete días para acusar recibo en más del 95 % de las comunicaciones representan el 57,3 % de la muestra (86 de 150). Dentro de este grupo, el 62,8 % (54 organizaciones) dispone de un portal web, lo que facilita la confirmación de recepción, a menudo automatizada, exigida por el artículo 9 de la Directiva (UE) 2019/1937.

En el caso del 17 % que tiene dificultades para cumplir la Directiva y del 11 % que respondió «No lo sé», existe un riesgo elevado de que las comunicaciones caigan en un vacío institucional. Sea o no intencionada, esta inacción desmoraliza a la persona informante y transmite apatía organizativa. La propia Directiva señala en su considerando 63 que la falta de confianza en la eficacia de la comunicación es uno de los principales factores que disuaden a las posibles personas informantes.

3.2.2. Canales de información

La Directiva exige que los SII permitan comunicar por escrito y verbalmente, incluso por teléfono o mediante otros sistemas de mensajería de voz, y, previa solicitud, mediante una reunión presencial. Los portales o formularios web pueden aportar un nivel adicional de seguridad, permitir respuestas automatizadas, facilitar la gestión de los casos y, sobre todo, hacer posible en algunos casos la comunicación anónima bidireccional que las personas expertas recomiendan reiteradamente.

¿Qué canales de información ofrece su organización?



Más de la mitad de las organizaciones encuestadas (50,7 %) ofrece un portal web o un formulario en línea, lo que apunta a una evolución hacia un tratamiento más profesional y seguro de las comunicaciones. Sin embargo, los datos revelan al mismo tiempo un incumplimiento significativo de la Directiva: pese a la obligación legal de facilitar reuniones presenciales previa solicitud, conforme al artículo 9, apartado 2 de la Directiva, solo el 74 % de las organizaciones incluye expresamente las reuniones presenciales entre los canales disponibles. Ello indica que el 26 % de las organizaciones incumple la disposición obligatoria de ofrecer la comunicación en persona.

Según nuestros datos, la existencia de un portal en línea aumenta notablemente la probabilidad de una interacción segura. Mientras que el 40,3 % de las organizaciones con portal web (77) permite la comunicación anónima bidireccional, esta cifra cae a solo el 6,8 % entre las organizaciones sin portal ni formulario web. Ello sugiere que, sin herramientas digitales específicas, la mayoría de las organizaciones no puede mantener un diálogo anónimo con la persona informante.

3.2.3. Tratamiento de las comunicaciones anónimas

Aunque la Directiva deja a criterio de los Estados miembros la decisión de admitir o no comunicaciones anónimas, su artículo 6 establece expresamente que las personas informantes anónimas que sean identificadas posteriormente deben ser protegidas frente a represalias. Dado que las legislaciones nacionales rara vez amplían la protección más allá de este mínimo, la responsabilidad práctica de definir cómo se tratan las comunicaciones anónimas recae en cada organización. Con independencia del enfoque elegido, es muy recomendable que las organizaciones conserven constancia de las comunicaciones anónimas para garantizar el cumplimiento legal en caso de que la identidad de la persona informante se revele más adelante.

¿Cómo trata su organización las comunicaciones anónimas?



Nota: el total supera el 100 %, ya que se podían seleccionar varias opciones.

Los datos muestran un panorama polarizado. Por un lado, el 42 % de las organizaciones trata las comunicaciones anónimas igual que las no anónimas y el 22,67 % ha implantado la comunicación anónima bidireccional. Estas cifras demuestran la existencia de una cultura organizativa en maduración que prioriza el contenido de la comunicación sobre la identidad de quien la presenta. Sin embargo, para que una investigación anónima sea realmente eficaz, es fundamental poder plantear preguntas de seguimiento; investigar sin un canal de retorno puede conducir a callejones sin salida.

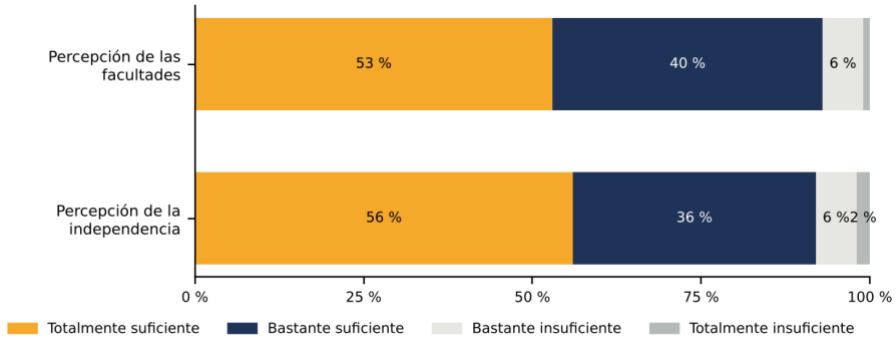
Por otro lado, el 26 % de las organizaciones rechaza por completo las comunicaciones anónimas y el 18,67 % (28 organizaciones) condiciona la investigación a que exista información suficiente que la respalde. Y lo que es más importante: de estas 28 organizaciones que exigen información suficiente, solo 9 permiten la comunicación bidireccional. Ello genera una trampa procedimental: la organización puede exigir más pruebas para continuar, pero no ofrece a la persona informante ningún canal seguro para aportarlas. Al rechazar las comunicaciones anónimas o fijar umbrales de prueba estáticos sin posibilidad de diálogo, las organizaciones descartan, sin pretenderlo, inquietudes legítimas antes de poder comprenderlas o verificarlas.

3.2.4. Independencia funcional percibida

Para que los sistemas de información sean eficaces, las personas responsables de recibir y tramitar las comunicaciones deben ser independientes desde el punto de vista organizativo y tener capacidad para llevar a cabo investigaciones imparciales. Sin estas garantías, las personas informantes temen a menudo que su identidad quede expuesta o que la irregularidad comunicada sea encubierta por las mismas personas encargadas de investigarla. Dado que las organizaciones pueden decidir qué grado exacto de independencia conceden, la autonomía de la persona responsable de recibir y tramitar las comunicaciones es un indicador fundamental de la madurez real de la cultura organizativa.

Correlación entre la independencia percibida y las facultades percibida

¿Considera que la independencia y las facultades de la persona o personas responsables del SII son suficientes para examinar con imparcialidad las comunicaciones, incluidas las que afectan a altos cargos?

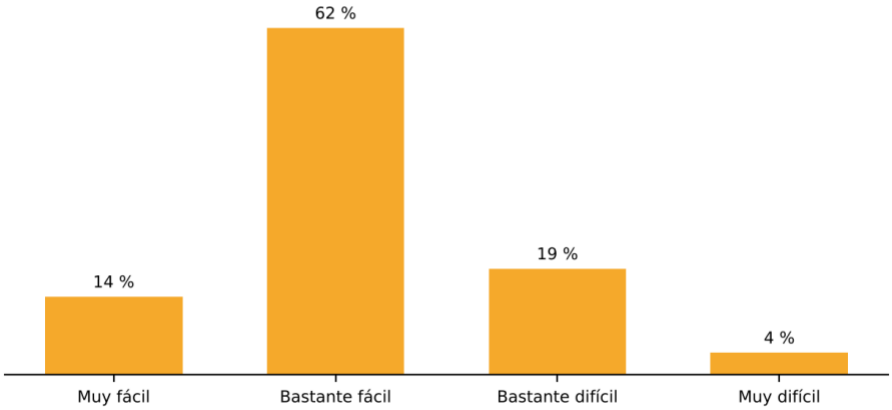


Los datos revelan una correspondencia estadística casi idéntica entre la independencia percibida por la persona responsable y las facultades que percibe tener para examinar las comunicaciones, incluidas las que afectan a altos cargos. La mayoría de las entidades participantes (56 %) considera que su independencia es totalmente suficiente, aunque este dato debe valorarse a la luz de las limitaciones de recursos mencionadas. Más de un tercio de las personas responsables actúa en una situación de ambigüedad, al afirmar que sus facultades e independencia son solo «bastante suficientes», lo que implica que pueden seguir subordinadas a la misma dirección que deben supervisar. Una minoría, el 8 % y el 7 % de las organizaciones, indicó una independencia insuficiente unas facultades insuficientes, respectivamente.

3.2.5. Complejidad de la valoración jurídica

La valoración jurídica de si una comunicación entra en el ámbito de aplicación de la legislación de protección de las personas informantes constituye un obstáculo importante tanto para quienes informan como para las personas responsables de recibir y tramitar las comunicaciones. Los marcos normativos en esta materia suelen ser fragmentados y jurídicamente complejos, en particular en lo que respecta al ámbito material de la Directiva Europea de protección de las personas informantes, que solo abarca determinados ámbitos del Derecho de la Unión. Esta complejidad dificulta que las personas trabajadoras sin conocimientos jurídicos avanzados determinen si la conducta indebida que presencian está realmente protegida. Si una comunicación se considera erróneamente fuera del ámbito legal, la persona informante queda desorientada y expuesta a represalias, sin las garantías legales con las que contaba.

Desde el punto de vista jurídico, ¿qué dificultad tiene para usted valorar si una comunicación entra en el ámbito de aplicación de la Directiva o de la ley nacional de protección de las personas informantes?



Pese a estas complejidades, la mayor parte de la muestra considera que esta tarea es abordable. En conjunto, quienes consideran muy fácil o bastante fácil valorar el ámbito material representan el 76 % de las entidades participantes. Sin embargo, casi una cuarta parte se sitúa en las categorías de «bastante difícil» o «muy difícil». Aunque la confianza de la mayoría es una señal positiva, un 23 % de personas que encuentran difícil la valoración jurídica es un indicio preocupante de posibles errores a la hora de distinguir entre una comunicación protegida y otros conflictos. Cuando existe incertidumbre, es más probable que las organizaciones opten por silenciar la comunicación que por investigarla.

Ello apunta también a una importante carencia de capacidad, que podría situar a las organizaciones en incumplimiento del requisito del artículo 9 de la Directiva relativo a que las comunicaciones sean tramitadas por personas competentes. Si casi una de cada cuatro personas responsables tiene dificultades para identificar las comunicaciones protegidas, la organización no puede garantizar la correcta aplicación de la ley. Además, la incertidumbre sobre los umbrales jurídicos puede impedir que las personas designadas impulsen la cultura de alzar la voz en sus organizaciones.

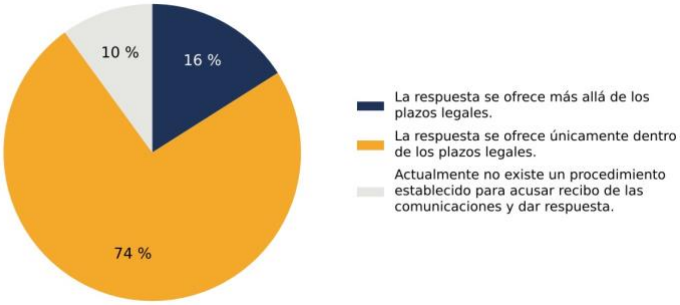
3.3. Calidad de la respuesta y mecanismos de protección de las personas informantes

Este eje evalúa el «circuito de respuesta» y las medidas de protección activa aplicadas en los SII. La calidad de la respuesta es el principal factor determinante de la confianza de la persona informante; sentirse escuchada suele pesar más que el resultado final de la investigación a la hora de construir una integridad organizativa duradera.

3.3.1. Modelos de respuesta

Una comunicación eficaz es la única prueba tangible de que la comunicación presentada se está tomando en serio; sin ella, el silencio posterior suele interpretarse como inacción o indiferencia. Pedimos a las organizaciones que clasificaran su enfoque de este diálogo crucial, distinguiendo entre quienes se ciñen estrictamente a los requisitos legales mínimos y quienes priorizan una implicación continuada. Este nivel superior de respuesta implica comunicarse más allá de los plazos legales, por ejemplo, ofreciendo actualizaciones intermedias sobre el estado de la investigación o manteniendo informada a la persona informante a medida que el caso avanza por las distintas fases del procedimiento.

¿Cómo se ofrece respuesta a la persona informante tras presentar una comunicación?

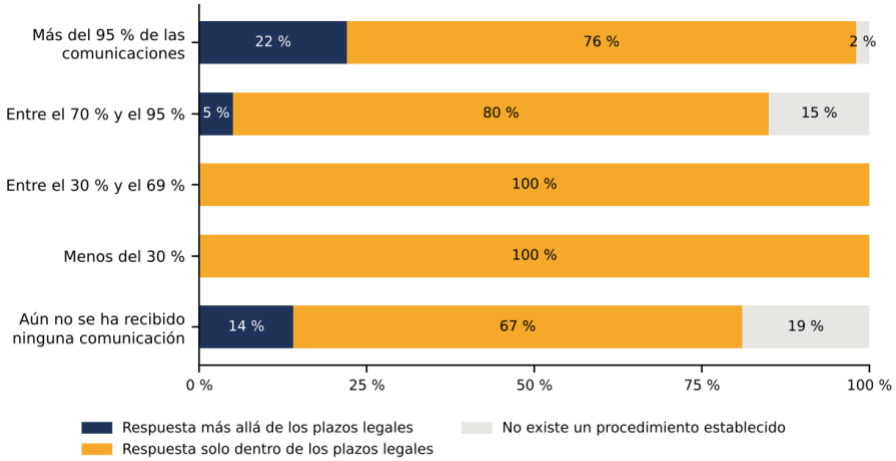


La forma en que una organización responde a la persona informante revela si concibe el cumplimiento como una lista de comprobación o como un compromiso con la confianza. Los datos indican que el 74 % de las organizaciones trata los requisitos de la Directiva (UE) 2019/1937, en concreto el acuse de recibo en siete días y el plazo de respuesta de tres meses, como un techo y no como un mínimo. Al ceñirse estrictamente a estos plazos legales sin ofrecer una implicación adicional, la inmensa mayoría de las entidades desaprovecha la oportunidad de crear un entorno de apoyo.

Por el contrario, solo el 16 % de las organizaciones ofrece actualizaciones continuas más allá del mínimo legal y mantiene una comunicación activa sobre el estado de la investigación y los próximos pasos. Este enfoque proactivo es fundamental, ya que la persona informante suele percibir el silencio como indiferencia o incluso como la primera fase de las represalias.

El 10 % restante reconoció no disponer de ningún procedimiento establecido para acusar recibo o dar respuesta. Lejos de ser insignificante, esta cifra representa un fallo grave de cumplimiento. Además de constituir un incumplimiento directo de la Directiva, esta falta de estructura indica que una de cada diez organizaciones tiene dificultades para comprender y aplicar incluso sus obligaciones legales más básicas.

Rapidez del acuse de recibo frente a profundidad de la respuesta



Al comparar el grado de cumplimiento que las organizaciones declaran en el acuse de recibo en siete días con la forma en que ofrecen respuesta a lo largo del proceso, los datos revelan una correlación. El 22 % de las organizaciones con un índice de acuse de recibo perfecto o casi perfecto (más del 95 % de las comunicaciones dentro del plazo legal de siete días) aplica también modelos de diálogo continuado que van más allá de los plazos legales.

Además, existe una coincidencia significativa entre las organizaciones que no han recibido ninguna comunicación y las que reconocen no tener ningún procedimiento establecido (19 %). Ello sugiere una profecía autocumplida: la ausencia de comunicaciones en estas organizaciones probablemente no refleja un entorno intachable, sino que es consecuencia de no haber implantado un mecanismo de información funcional y accesible.

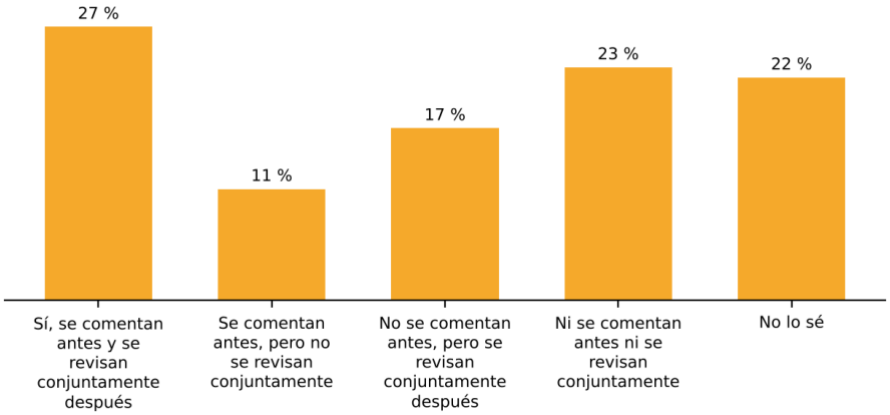
La anomalía de que el 14 % de las organizaciones sin ninguna comunicación recibida afirme superar los estándares legales de respuesta apunta a un cumplimiento meramente aspiracional. Dado que estas entidades nunca han tramitado realmente una comunicación, su afirmación refleja su política interna o su intención personal, y no la realidad.

Proyecto cofinanciado por la Unión Europea a través de la Comisión Europea – Programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores (CERV)

3.3.2. Participación de la persona informante en la definición de las medidas de seguimiento

Implicar a la persona informante en la toma de decisiones es un activo estratégico tanto para ella como para la organización. Normalmente, es la persona informante quien tiene un conocimiento específico y directo de la complejidad del lugar de trabajo y del problema comunicado, por lo que su aportación es esencial para que las medidas de seguimiento sean eficaces.

¿Se comentan las medidas de seguimiento propuestas con la persona informante antes de aplicarlas y se revisan después conjuntamente transcurrido un tiempo?

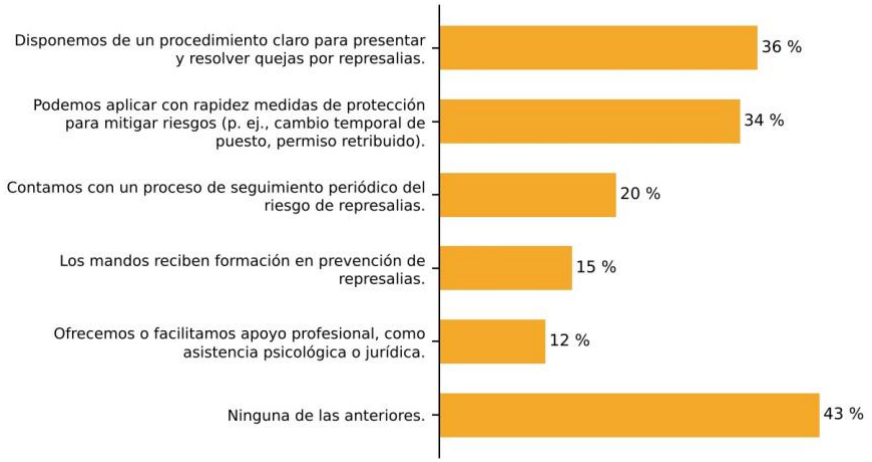


Los datos muestran que el 27 % de las organizaciones representa el máximo nivel de madurez de la cultura de alzar la voz en la adopción de medidas de seguimiento. Al comentar previamente las soluciones propuestas y revisar conjuntamente su aplicación, estas organizaciones tratan a la persona informante como una parte interesada informada y no como una fuente pasiva de datos. Por el contrario, el 23 % de las organizaciones funciona como un sistema cerrado que excluye a la persona informante de cualquier participación en la búsqueda o aprobación de soluciones. Entre ambos extremos, las organizaciones muestran preferencia por la validación retrospectiva frente a la consulta proactiva. Resulta llamativo que sea más probable que las organizaciones revisen las medidas de seguimiento con la persona informante tras su aplicación (17 %) que comentarlas antes de aplicarlas (11 %). Ello sugiere que las organizaciones siguen siendo reacias a compartir el poder de decisión durante la fase de formulación.

3.3.3. Prevención activa de las represalias

La verdadera medida de un sistema de protección es su capacidad para proteger a la persona informante de cualquier perjuicio una vez realizada la comunicación. Para evaluar el grado de madurez en este aspecto, planteamos a las organizaciones una pregunta directa sobre sus mecanismos de prevención.

¿Cómo previene su organización las represalias y apoya a las personas informantes?



Nota: basado en las 150 entidades participantes del conjunto de datos de origen; se podían seleccionar varias opciones.

Los datos sobre la prevención activa de represalias ponen de manifiesto que el 43,3 % de las organizaciones no ofrece ninguno de los tipos de apoyo activo analizados. Ello confirma un enfoque minimalista de la protección de las personas informantes frente a las represalias o en caso de que se produzcan. La ausencia de redes de seguridad visibles transmite al personal que quien informa lo hace por su cuenta y riesgo.

Entre las organizaciones que sí disponen de algún tipo de mecanismo, se aprecia una clara preferencia por herramientas pasivas y reactivas frente a la prevención activa. Mientras que el 36 % ha establecido procedimientos claros para presentar quejas por represalias, solo el 20 % ha implantado un proceso de seguimiento periódico del riesgo de represalias. Esta postura reactiva se confirma por la escasa prioridad otorgada a la formación, ya que solo el 14,7 % de las organizaciones forma a sus mandos en prevención de represalias. En consecuencia, las organizaciones están mucho mejor preparadas para tramitar una queja por represalias una vez producido el daño que para detectar y frenar la conducta antes de que se agrave.

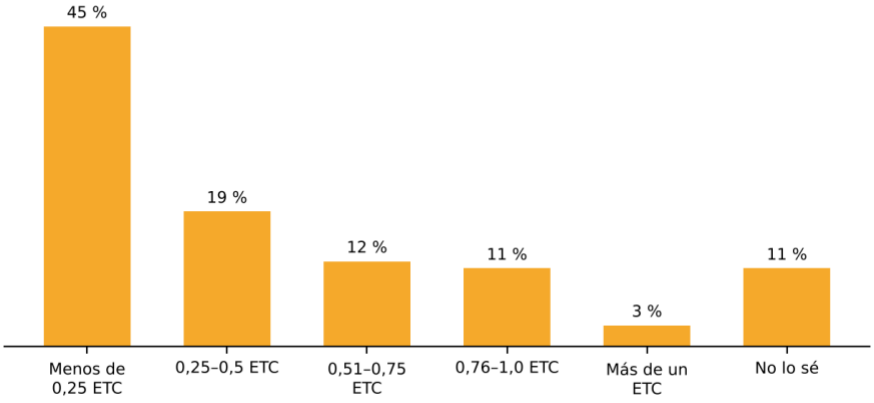
Además, la dimensión humana de la comunicación de irregularidades se descuida en gran medida. Solo el 12 % de las entidades participantes ofrece apoyo profesional, como asistencia psicológica o jurídica. Esta cifra, críticamente baja, confirma que, en la inmensa mayoría de los casos, las personas informantes deben soportar solas la carga emocional y económica de su comunicación y se ven obligadas a buscar asesoramiento externo a través de servicios profesionales de pago o de organizaciones no gubernamentales.

3.4. Recursos y profesionalización

3.4.1. Asignación de recursos humanos

La eficacia de un sistema interno de información depende también de los recursos humanos dedicados a su funcionamiento. Analizamos la capacidad concreta, en equivalentes a tiempo completo (ETC), destinada a la gestión diaria de los Sistemas Internos de Información.

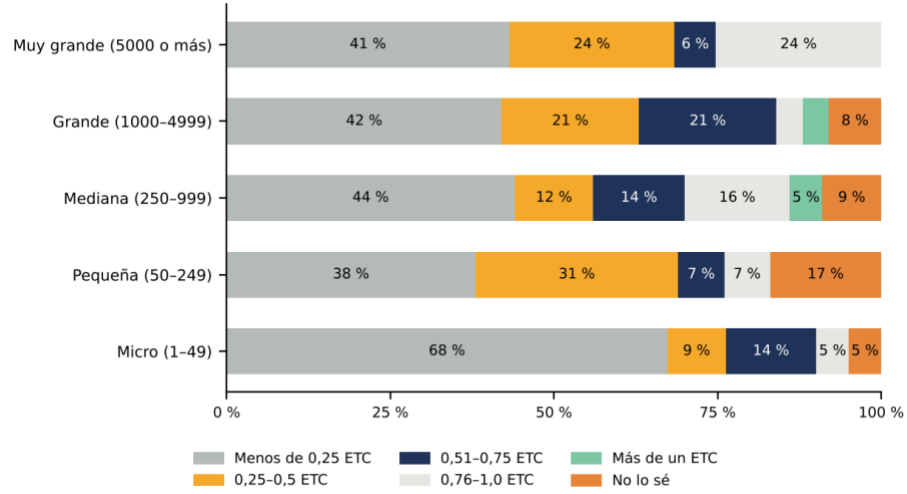
¿Cuál es la dedicación total, en equivalentes a tiempo completo, que su organización destina al funcionamiento y la gestión diarios del Sistema Interno de Información?



Aunque el nivel necesario de recursos humanos varía lógicamente en función de factores como el tamaño de la organización y la complejidad de sus actividades, los datos ofrecen un panorama preocupante de posible infradotación. En concreto, el 44,7 % de las organizaciones dedica menos de una cuarta parte de un puesto a tiempo completo (0,25 ETC) al Sistema Interno de Información. Ello sugiere que, para casi la mitad de las entidades participantes, la gestión de las comunicaciones se concibe como una tarea administrativa menor y no como una función profesional, de modo que el personal dispone de menos de diez horas semanales para gestionar las comunicaciones, mantener la seguridad y llevar a cabo las investigaciones.

En el extremo opuesto, solo el 13,3 % (20) de las organizaciones dedica 0,76 ETC o más a esta función. Ello indica que las personas responsables especializadas en recibir y tramitar comunicaciones siguen siendo una rareza. No obstante, las cifras agregadas de ETC solo ofrecen una visión parcial del panorama. Para comprender los recursos humanos asignados a esta actividad, cruzamos estos datos con el tamaño de la organización.

Dedicación en ETC según el tamaño de la organización



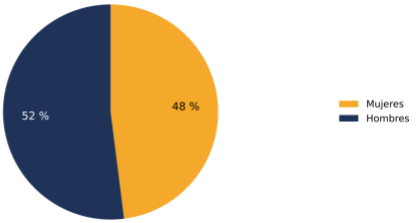
El cruce entre el tamaño de la organización y la dedicación en ETC revela que, si bien es esperable que las microorganizaciones (de 1 a 49 personas trabajadoras) funcionen con una estructura mínima (lo que se refleja en que el 68 % dedica menos de 0,25 ETC a esta tarea), es errónea la suposición de que los recursos aumentan de forma proporcional al número de personas trabajadoras. La asignación de recursos se mantiene estancada con independencia del tamaño de la organización.

Sorprendentemente, el recurso a una dotación mínima (menos de 0,25 ETC) se mantiene prácticamente igual en las organizaciones medianas (44 %), grandes (42 %) y muy grandes (41 %). Ello implica que una empresa con más de 5000 personas trabajadoras dedica a menudo a la gestión de las comunicaciones el mismo tiempo que una empresa de 250.

3.4.2. Dotación de personal y equilibrio de género

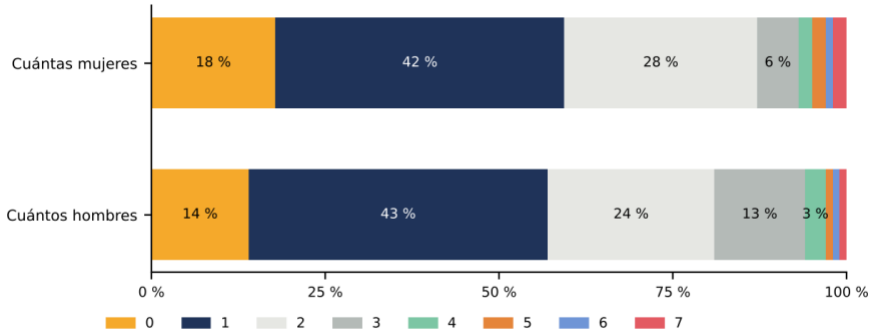
Los datos sobre el género y el número de personas responsables excluyen al 21 % de las entidades participantes que indicaron no saber cuántas personas tramitan las comunicaciones. Esta laguna significativa sugiere que parte de quienes respondieron a la encuesta no eran las personas que efectivamente tienen asignada esta función, o bien que optaron por no compartir esta información por otros motivos.

Género de las personas designadas



Al analizar la distribución por género de las personas responsables de recibir y tramitar las comunicaciones, los datos muestran una plantilla notablemente equilibrada, lo que desmiente la idea de que esta función esté dominada por un solo género.

¿Cuántas personas son responsables de recibir y tramitar posteriormente las comunicaciones?



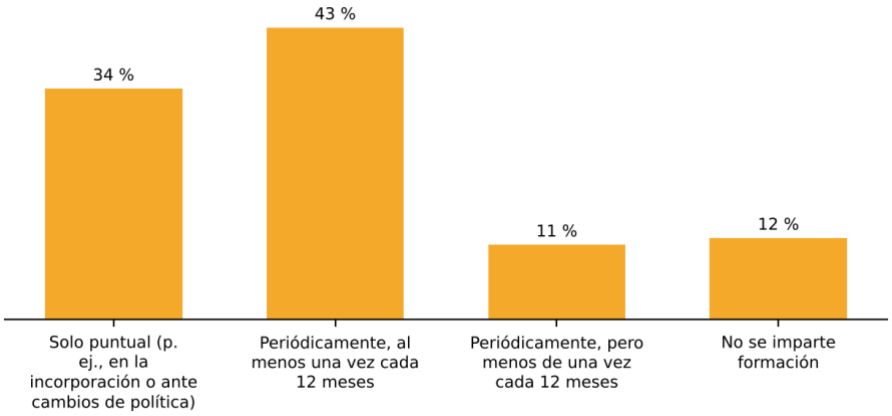
Los datos muestran además que en el 14 % de las organizaciones no interviene ningún hombre y en el 18 % ninguna mujer. En 39 organizaciones (el 31,5 % de las que especificaron la distribución por género), la persona informante no puede elegir el género de quien recibe la comunicación, lo que puede constituir una barrera para comunicar cuestiones sensibles. La presencia de hombres y mujeres en la estructura de información es una buena práctica, ya que las personas que comunican cuestiones sensibles (por ejemplo, acoso sexual o discriminación por razón de género) suelen sentirse más cómodas al hacerlo ante una persona de un género determinado.

Además, 25 organizaciones dependen de una sola persona para gestionar el sistema interno de información. Ello genera el riesgo de no poder acusar recibo de la comunicación (ni cumplir otras obligaciones sujetas a plazo) en caso de enfermedad o vacaciones de esa única persona.

3.4.3. Frecuencia de la formación de las personas responsables del SII

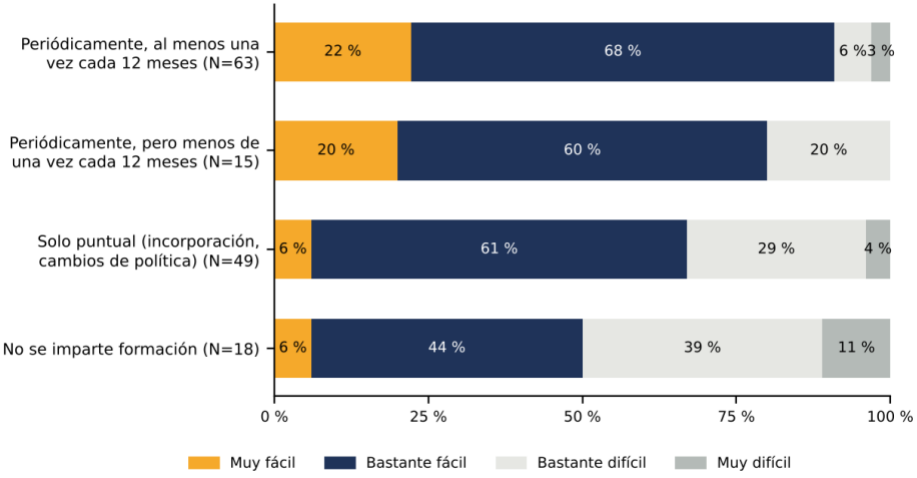
La eficacia de un SII depende de la capacidad de sus responsables para interpretar marcos jurídicos complejos y gestionar investigaciones sensibles. Por ello, su formación profesional continua en materia de protección de las personas informantes es esencial.

¿Con qué frecuencia forma su organización a las personas responsables del funcionamiento del Sistema Interno de Información?



Los datos indican una prioridad ligeramente mayor de la formación del personal especializado frente a la del personal en general: el 43 % de las organizaciones garantiza una formación periódica al menos una vez cada 12 meses. Sin embargo, persiste una importante carencia de competencias en la mayoría restante. El 34 % de las organizaciones recurre únicamente a una formación puntual, lo que puede dejar a las personas responsables de la gestión del SII mal preparadas, sobre todo en un ámbito tan reciente como la protección de las personas informantes. Lo más alarmante es que el 12 % de las organizaciones reconoce no impartir ninguna formación a sus personas responsables, lo que crea un entorno de alto riesgo tanto para la organización como para la persona informante.

Correlación entre la frecuencia de la formación y la dificultad de la valoración jurídica



Los datos confirman una sólida correlación positiva entre la frecuencia de la formación y la seguridad de las personas designadas al valorar el ámbito jurídico de las comunicaciones. Entre las personas responsables que reciben formación al menos una vez cada 12 meses, el 90,5 % considera «fácil» o «muy fácil» valorar si una comunicación entra en el ámbito material de la Directiva. Este grupo presenta el mayor nivel de capacidad operativa, y el 22,2 % describe la tarea como «muy fácil».

A medida que disminuye la frecuencia de la formación, disminuye también la seguridad jurídica. Entre quienes solo reciben formación en la incorporación o ante cambios de política, el porcentaje desciende al 67,3 % («fácil» o «muy fácil»). En las organizaciones en las que no se imparte formación, la misma métrica cae exactamente al 50 %.

El efecto de la formación periódica es más visible en el nivel más alto de competencia. Las personas designadas que reciben formación anual tienen casi cuatro veces más probabilidades de considerar «muy fáciles» las valoraciones jurídicas (22,2 %) que quienes no reciben formación (5,6 %).

Una lógica similar se aplica a la relación entre la formación periódica y el grado de implicación de la persona informante. Las personas designadas que reciben formación al menos una vez al año son significativamente más propensas a comentar las medidas de seguimiento con las personas informantes tanto antes como después de su aplicación.

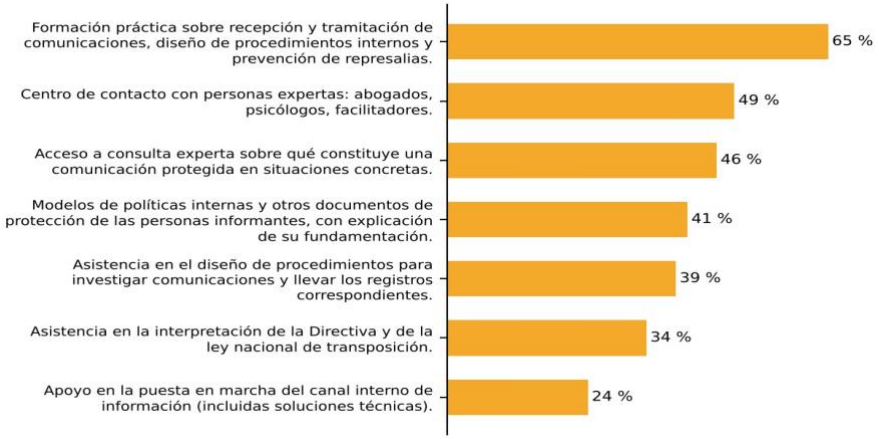
Entre quienes reciben formación anual, el 42,2 % (27 de 64) mantiene este diálogo. En marcado contraste, solo el 5,6 % (1 de 18) de las personas responsables sin formación lo hace. Ello sugiere que la formación no solo mejora el cumplimiento legal, sino que transforma de raíz el enfoque profesional, que pasa de un papel pasivo a uno activo y comunicativo.

3.5. Apoyo solicitado y perspectiva por países

3.5.1. Apoyo solicitado

Al final del cuestionario preguntamos directamente a las entidades participantes qué formas de apoyo les gustaría tener a su alcance para desarrollar su sistema interno de información.

Formas de apoyo



Nota: basado en las 150 entidades participantes del conjunto de datos de origen; se podían seleccionar varias opciones.

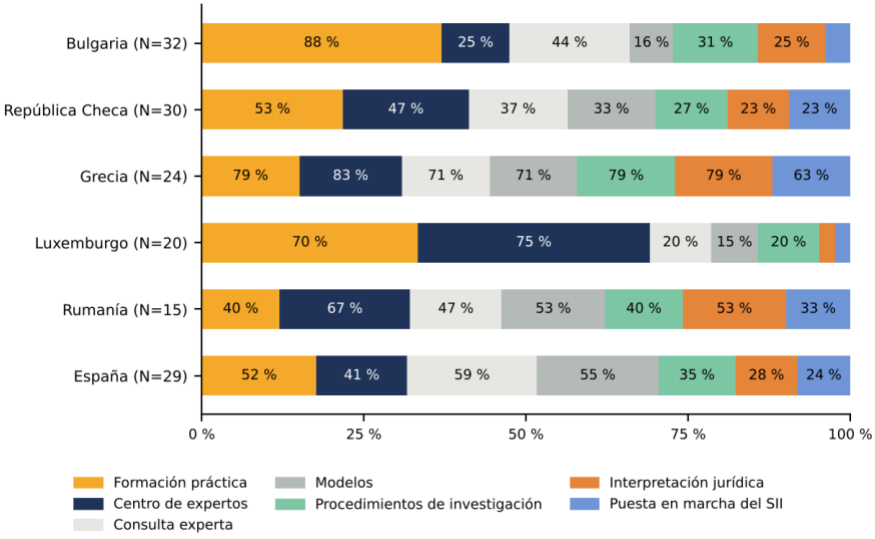
Los datos señalan la competencia práctica como la principal carencia del panorama actual: el 65 % de las organizaciones antepone la formación práctica sobre la recepción y tramitación de comunicaciones a cualquier otra forma de apoyo. Más allá de la formación, los resultados ponen de relieve la necesidad crítica de una red de seguridad externa, ya que casi la mitad de las entidades participantes manifestó su deseo de disponer de consulta en tiempo real sobre casos concretos (46 %) o de acceso a un centro de contacto con profesionales de la abogacía y la psicología.

Existe también una sólida demanda de modelos de buenas prácticas (41 %). Estos recursos pueden servir para modernizar la normativa interna o para estructurar la comunicación de las medidas de seguimiento. Este afán de coherencia operativa explica probablemente que la demanda de asistencia en el diseño de procedimientos de investigación se sitúe muy cerca, en el 39 %, lo que confirma que las organizaciones buscan un procedimiento normalizado que oriente su actuación.

3.5.2. Perspectiva por países

Los datos por países revelan que los retos que plantea la Directiva no son homogéneos en toda la UE. Las entidades participantes de Grecia mostraron la mayor intensidad general de demanda: casi el 80 % de las organizaciones solicita asistencia en prácticamente todas las categorías, incluidas la formación, los centros de expertos, los procedimientos de investigación y la interpretación jurídica. Esta necesidad generalizada apunta a una demanda sistémica de desarrollo de capacidades, en la que las organizaciones se sienten insuficientemente preparadas en todos los aspectos de la gestión del SII y del apoyo a las personas informantes.

Formas de apoyo deseadas por país



Por el contrario, las organizaciones búlgaras muestran un enfoque muy concreto. Su abrumadora demanda de formación práctica (87,5 %) predomina, mientras que el interés por la ayuda en infraestructuras, como la puesta en marcha del SII (9,4 %), o en modelos de documentos (15,6 %) es mínimo.

En España, el interés por consultas expertas puntuales sobre comunicaciones protegidas concretas (58,6 %) supera la demanda de formación práctica general. Ello sugiere un cambio de enfoque: del aprendizaje de procedimientos generales a la resolución de casos jurídicos complejos y específicos. Por su parte, tanto Luxemburgo como Rumanía muestran una preferencia muy marcada por un centro de contacto con personas expertas (75,0 % y 66,7 %, respectivamente), aunque en contextos diferentes. Luxemburgo muestra un interés insignificante por los modelos (15 %) o la interpretación jurídica (5 %), lo que denota una estructura jurídica interna sólida que se limita a identificar la posible necesidad de asistencia experta de las personas informantes, dado que el centro de expertos puede servir tanto a la persona designada como a la persona informante. Rumanía, en cambio, combina esta demanda

de personas expertas con una necesidad persistente de interpretación jurídica (53,3 %), lo que apunta a un panorama en el que la claridad jurídica aún se está consolidando junto con la necesidad de redes de expertos. La República Checa sigue siendo el entorno más equilibrado, con una demanda moderada repartida de forma homogénea entre todas las categorías.

El análisis por países de la dificultad para valorar si una comunicación entra en el ámbito de aplicación de la Directiva o de la ley nacional de protección de las personas informantes revela que las organizaciones de Rumanía presentan el mayor nivel de dificultad: el 33,3 % de las entidades participantes considera difícil determinar si una comunicación entra en el ámbito jurídico de la Directiva o de la legislación nacional. Le sigue de cerca Grecia, con un 29,2 %, mientras que España y la República Checa ocupan una posición intermedia, con un 27,6 % y un 26,7 % de organizaciones, respectivamente, que consideran estas valoraciones bastante o muy difíciles. Por el contrario, la seguridad jurídica es mayor en Luxemburgo y Bulgaria, donde solo el 10,0 % y el 9,4 % de las organizaciones, respectivamente, señalaron dificultades para valorar la situación jurídica de las comunicaciones. A partir de estos resultados, la siguiente tabla resume las necesidades organizativas percibidas y las competencias prioritarias en cada país analizado:

Categoría de apoyo	Bulgaria	Chequia	Grecia	Luxemburgo	Rumanía	España
Formación práctica sobre recepción y tramitación de comunicaciones y diseño de procedimientos.	**Alta** (88%)	Media (53%)	**Alta** (79%)	**Alta** (70%)	Media (40%)	Media (52%)
Centro de contacto con personas expertas: abogados, psicólogos, facilitadores.	Media (25%)	Media (47%)	**Alta** (83%)	**Alta** (75%)	**Alta** (67%)	Media (41%)
Acceso a consulta experta sobre qué constituye una comunicación protegida.	Media (44%)	Media (37%)	**Alta** (71%)	Baja (20%)	Media (47%)	**Alta** (59%)
Modelos de políticas internas y otros documentos.	Baja (16%)	Media (33%)	**Alta** (71%)	Baja (15%)	Media (53%)	Media (55%)
Asistencia en el diseño de	Media	Media	**Alta**	Baja	Media	Media

procedimientos para investigar comunicaciones y llevar los registros correspondientes.	(31%)	(27%)	(79%)	(20%)	(40%)	(35%)
Asistencia en la interpretación de la Directiva y de la ley nacional de transposición.	Media (25%)	Baja (23%)	**Alta** (79%)	Baja (5%)	Media (53%)*	Media (28%)
Apoyo en la puesta en marcha del canal interno de información (incluidas soluciones técnicas).	Baja (9%)	Baja (23%)	**Alta** (63%)	Baja (5%)	Media (33%)	Baja (24%)

4. Conclusión

Pese al elevado grado de cumplimiento jurídico formal, el panorama de la información interna en los seis Estados miembros de la UE seleccionados sigue estando fragmentado. El análisis indica que las organizaciones carecen actualmente de la madurez operativa necesaria para proteger de verdad a las personas informantes. Aunque las organizaciones suelen cumplir las disposiciones legales, en su mayoría aún no han logrado integrar un entorno de protección de las personas informantes realmente funcional, protector y de apoyo.

Esta desconexión se aprecia en la visibilidad y la accesibilidad del SII. Aunque la mayoría de las organizaciones cumple el requisito formal de publicar información en un sitio web público, existe una notable disparidad entre esta visibilidad externa y su integración interna: solo el 17,3 % de las organizaciones incluye referencias al SII en los contratos de trabajo, y casi el 60 % del personal en general no recibe formación o solo la recibe una única vez. Ello significa que, para gran parte de la plantilla, el sistema de información está disponible en teoría, pero resulta invisible en la práctica en su vida profesional diaria.

Aunque un segmento de organizaciones en proceso de maduración (22,67 %) ha implantado la comunicación anónima bidireccional para priorizar el contenido de la comunicación sobre la identidad de quien la presenta, una minoría considerable (26 %) rechaza por completo las comunicaciones anónimas, y otro 13 % condiciona la investigación a la existencia de información suficiente que la respalde sin permitir la comunicación bidireccional. Ello genera un espacio en el que inquietudes legítimas quedan paralizadas o se rechazan porque el sistema exige pruebas que no pueden aportarse con seguridad sin un canal protegido que preserve la identidad.

Los datos revelan también que al menos el 17 % de las organizaciones tiene dificultades para acusar recibo de las comunicaciones de forma sistemática dentro del plazo obligatorio de siete días. Esta incapacidad para cumplir el primer plazo legal del proceso de comunicación denota una profunda falta de procedimiento y de capacidad. Cuando las organizaciones fallan en esta fase inicial, se produce una quiebra inmediata de la confianza, pues se transmite a la persona informante que el sistema no está supervisado, carece de recursos o es indiferente a su comunicación.

Asimismo, el análisis detectó una carencia significativa en la consulta a las personas informantes: las organizaciones tienden a tratarlas como fuentes pasivas de datos y no como interlocutoras. Mientras que el 17 % de las organizaciones está dispuesto a revisar las medidas de seguimiento a posteriori, solo el 11 % las comenta con la persona informante antes de aplicarlas. Además, las organizaciones priorizan la tramitación de quejas una vez producido el daño frente a la prevención activa. Aunque el 36 % dispone de procedimientos para presentar quejas por represalias, solo el 20 % realiza un seguimiento proactivo del riesgo de represalias y apenas el 14,7 % forma a sus mandos en su prevención, lo que significa que el sistema está mejor preparado para gestionar el daño que para prevenirlo.

Muchos de estos problemas tienen como trasfondo carencias en la asignación de recursos y en la profesionalización. El 45 % de las entidades participantes afirma que su organización destina 0,25 equivalentes a tiempo completo o menos a la gestión del SII. Además, casi un tercio de las

organizaciones (31,5 %) no ofrece la posibilidad de elegir el género de la persona receptora para comunicar cuestiones sensibles, y 25 de las 150 organizaciones dependen de una sola persona para gestionar el SII, lo que crea un punto único de fallo en el que una enfermedad o un permiso pueden provocar un incumplimiento inmediato de la Directiva. Por último, el análisis revela una importante demanda de desarrollo de conocimientos especializados y de apoyo externo. Una mayoría sustancial de las organizaciones (65 %) manifiesta la necesidad de formación práctica sobre la recepción y tramitación de comunicaciones, el diseño de procedimientos internos y la prevención de represalias.



Project co-funded by the European Union through the European Commission - Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV)