

Propuesta de enmiendas al proyecto de Ley reguladora de la protección de personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción

Los **órganos y autoridades** que se relacionan a continuación, miembros de la Red de Oficinas y Agencias Antifraude,

Cataluña	Oficina Antifraude de Cataluña.
Área Metropolitana de Barcelona	Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona
Ayuntamiento de Barcelona	Dirección de Servicios de Análisis, Órgano gestor del Buzón Ético y de Buen Gobierno del Ayuntamiento de Barcelona
Comunidad Valenciana	Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana
Illes Balears	Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears
Ayuntamiento de Madrid	Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción
Comunidad Foral de Navarra	Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra
Comunidad Autónoma de Andalucía	Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción

formulan la propuesta de enmiendas al proyecto, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

1. El proyecto no es respetuoso con el marco competencial de las CCAA

En primer lugar, por la defectuosa delimitación de los títulos competenciales. Es necesario identificar qué artículos de la norma se fundamentan en los 6 títulos competenciales invocados e identificar los derechos y deberes constitucionales cuya igualdad se pretende asegurar. No basta con eliminar del texto que “tiene carácter básico excepto el título VIII” (**Disposición Final 6ª**).

En segundo lugar, por la confusión e incoherencia, en relación con las autoridades competentes, sin motivación alguna, de los tres ámbitos de intervención del proyecto: tramitación de comunicaciones (**artículo 24**) / protección del comunicante (**artículo 41**) / ejercicio de la potestad sancionadora (**artículo 61**). Es necesario un tratamiento homogéneo de estos tres ámbitos respetuoso con el ámbito competencial reservado a las CCAA. Véase también el artículo 16.

En tercer lugar, por la atribución a la Autoridad estatal (**artículo 43**) de la potestad de elaborar circulares y recomendaciones que establezcan los criterios y prácticas adecuados para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley (en los términos del artículo 51).

2. El ámbito material de aplicación de la ley es restrictivo a la vista de las exclusiones y en relación con el régimen de inadmisión

Es necesario ampliar y definir claramente el ámbito material de aplicación de la norma (**artículo 2**), ya que no debe circunscribirse la protección a “infracciones penales o administrativas graves o muy graves”. Según el considerando 42 de la Directiva “la detección y la prevención efectivas de perjuicios graves para el interés público exige que el concepto de infracción incluya también prácticas abusivas, como establece la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a saber, actos u omisiones que no parecen ilícitos desde el punto de vista formal, pero que desvirtúan el objeto o la finalidad de la ley”. No hay duda de que quien denuncia prácticas abusivas que ponen en riesgo la integridad de las instituciones merece protección.

Asimismo, debe extenderse la protección a todos los ámbitos, limitando las excepciones a las previstas en el artículo 3 de la Directiva. No es de recibo la alusión a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (artículo 2, apartado 4), que la Directiva no contempla, ni que las previsiones de la ley no se apliquen “a las informaciones relativas a infracciones en la tramitación de procedimientos de

contratación que contengan información clasificada o que hayan sido declarados secretos o reservados”¹ (artículo 2, apartado 5).

La inadmisión del artículo 18 es una fuente de desamparo de la persona denunciante, no conforme a directiva. En cualquier caso, la necesidad de motivación que el proyecto incorpora únicamente en el apartado 4º (cuando la comunicación no contenga información nueva), debería extenderse al resto de supuestos. También debería preverse el asesoramiento sobre si la información entra dentro del alcance de las normas sobre protección del denunciante o sobre qué canal es el mejor (*signposting*, reconocido en el considerando 89 de la Directiva). Por otra parte, la Directiva (artículo 11.3) señala expresamente —para los casos menores, que se considera que no necesitan seguimiento— que ello no afecta a la protección.

Todo ello proyecta un peligroso efecto desincentivador, desalineado con el fomento de la cultura de la denuncia o de la alerta —el denominado “speak-up”— que persigue la Directiva, finalidad que debería constar en el artículo 1 del proyecto. La circunstancia de que la propia AIPI decida inadmitir la comunicación “cuando existan indicios racionales de haberse obtenido mediante la comisión de un delito” y además remita al Ministerio Fiscal, en este caso, “relación circunstanciada de los hechos que se estimen constitutivos de delito” (apartado 3 del artículo 18) es insólita y con un potencial efecto desalentador.

Las condiciones de protección (**artículo 35.1**) no se ajustan a lo previsto en el artículo 6 de la Directiva, que debería reproducirse correctamente.

3. Deben concretarse las medidas de protección frente a represalias (título VII)

El texto “anuncia” las medidas de protección, pero no prevé mecanismos para hacerlas efectivas, más allá de una genérica exención de responsabilidad prevista en el **artículo 38** que, por otra parte, ni siquiera alcanzaría a las de carácter penal,

¹ En este sentido resulta necesario armonizar el texto con la ley de secretos oficiales ya que el anteproyecto de información clasificada permite dejar en manos del Gobierno la investigación de irregularidades y el escrutinio público en ámbitos que van mucho más allá de la defensa y la seguridad nacional (a que se refiere la Directiva). En este sentido, consideramos inadmisibles:

- que se clasifique información sobre vulneraciones de los derechos humanos, fraude y corrupción
- y que se establezcan elevadas sanciones (que pueden llegar a los 3M de euros), a alertadores y periodistas que divulgan al público información sobre estas materias.

según el inciso final del apartado 1. Es sintomático que el primer artículo sobre medidas de protección (artículo 35) trate de las “condiciones” de protección.

No hay una articulación real, sino declarativa o tautológica, de las medidas de apoyo de la Directiva ni delimitación de los derechos subjetivos que de ella resultan. No se hace mención a medidas correctoras ni a medidas provisionales a la espera de resolución del proceso judicial ni a las medidas necesarias para garantizar que se proporcionan vías de recurso e indemnización íntegra de los daños y perjuicios².

En concreto, entre las posibles medidas a desarrollar (no concretadas en el **artículo 37**): el acompañamiento (en relación con ciertas diligencias procesales, emisión de informes jurídicos y técnicos, etc.); los requerimientos de cese de las represalias por parte de la autoridad competente que tengan carácter vinculante; la legitimación de la autoridad competente para interponer recursos en vía jurisdiccional en representación de la persona denunciante, etc.

4. Es necesario armonizar la Directiva con el derecho interno, especialmente en el orden penal

La correcta transposición de la Directiva conlleva modificar otras normas del ordenamiento estatal (normativa de función pública, Estatuto de los Trabajadores, Código Penal, Ley Orgánica del Poder Judicial, normas procesales...).

En relación con la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa elevamos una propuesta concreta: la necesidad de contar con una “orden cautelar de suspensión”, o denominación equivalente, consistente en la paralización inmediata de cualquier actuación, acto o decisión administrativa de cualquier tipo, incluida la vía de hecho, que constituya un acto de represalia, siempre que mediante resolución razonada de la Dirección de la Oficina, Agencia o Autoridad Estatal se motive adecuadamente las razones para producir un efecto tan excepcional como necesario en muchos casos, pues en otro caso se consumirían los actos de represalia que tanto la Directiva como el Proyecto de Ley tratan de evitar (confróntese con el artículo 1 del Proyecto de Ley, que sostiene que el objeto de la misma es evitar los actos de represalia). Dicha medida de paralización podría ser incluida en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y con posibilidad de enjuiciarse ante esta Jurisdicción.

² Objeciones expresadas por el Consejo Fiscal en su informe sobre el anteproyecto.

Asimismo, como reverso de la orden de paralización (por las mismas razones para adoptar esta o de manera autónoma) debería existir una orden inmediata de protección, no ligada a la tramitación de expedientes de inspección e investigación, sin perjuicio de los necesarios análisis de verosimilitud o juicio de relevancia.

En el orden penal es especialmente necesario introducir exenciones o atenuaciones (cumplimiento del deber, colaboración activa con la justicia...), tipificar como delito el enriquecimiento ilícito y revisar algunos tipos penales (revelación de secretos, entre otros). También, como apunta el Consejo Fiscal, debería modificarse la Ley de protección de peritos y testigos. Se sugiere que se acometa esta tarea de identificación de manera exhaustiva a fin de dotar de coherencia a nuestro ordenamiento y transponer la Directiva de forma integral.

El **artículo 38** restringe los derechos de los alertadores en la medida en que dispone que los informantes no incurrirán en responsabilidad respecto de la adquisición o el acceso a información que es comunicada o revelada públicamente, siempre que dicha adquisición o acceso no constituya un delito "o falta muy grave" (previsión esta última que excede de lo previsto en la Directiva, en su artículo 21).

Los pleitos abusivos contra el alertador (SLAPP) deben incluirse expresamente en el régimen sancionador (artículo 63), de acuerdo con el artículo 23 de la Directiva³.

5. Es necesario clarificar la arquitectura de recepción y tramitación de denuncias

La Directiva establece la conveniencia de designar una autoridad independiente única (mencionada en el **artículo 13** y en el **artículo 20.3**) como prestadora primordial de las medidas de apoyo o como centro de asesoramiento e información, de acuerdo con el considerando 89 de la Directiva (en nuestro caso estaríamos hablando de diferentes autoridades independientes, dada la estructura descentralizada del Estado) y no como autoridad central de recepción y tramitación

³ El Informe de la Comisión Europea sobre la situación del Estado de derecho 2021, de 13 de Julio de 2022, en cuanto al Estado español, recoge que "se expresa cierta inquietud en relación con las llamadas «demandas estratégicas contra la participación pública» o **SLAPP**, por sus siglas en inglés, ya que algunos delitos afectan a los principios de la libertad de expresión y se está haciendo un uso posiblemente indebido del delito de revelación de secretos contra quienes denuncian casos de corrupción".

de denuncias en ámbitos tan diversos como los configurados en el ámbito de aplicación de la Directiva. Entendemos que debería designarse (o reconocer la realidad consolidada, en tanto que muchas ya existen) una multiplicidad de autoridades competentes en relación con las denuncias.

La elaboración de una lista pública y de fácil acceso sobre la autoridad mejor posicionada para manejar un asunto específico (en los respectivos ámbitos sectoriales tales como competencia, medioambiente, etc. tal como hace el legislador francés⁴) facilitaría la identificación y acceso a dichas autoridades. La AIPI (o, en su caso, las autoridades independientes de las CCAA) podría actuar como referente de último recurso para las alertas que no tengan un referente objetivo.

6. La definición de represalia no se ajusta a Directiva, deben suprimirse las excepciones y la inapropiada limitación temporal de la protección

Las demandas abusivas contra los alertadores suelen prolongarse en el tiempo más allá del límite de los dos años previsto en el **artículo 36**⁵.

La inversión de la carga de la prueba es insuficiente. No debería afectar sólo a los procedimientos laborales (**artículo 38.4**) dado que la Directiva habla de procedimientos nacionales "administrativos, civiles o laborales".

7. Debe eliminarse cualquier condicionalidad con respecto a la motivación de quien informa

Es necesario adoptar sin fisuras el estándar de buena fe definido por la Directiva, de "creencia razonable en la veracidad de la información" sobre la que se informa en el momento de comunicarla.

Sería deseable ampliar el ámbito subjetivo (**artículo 3**) para proteger a cualquier persona que denuncia acciones u omisiones que encajan en el ámbito material, con independencia de si las personas informantes tienen o no una relación laboral o profesional con la organización afectada. La experiencia nos muestra como usuarios, abogados o personas unidas por relaciones de afectividad, entre otras,

⁴ Ley 2016-1691, de 9 de diciembre de 2016, en su artículo 6.I sobre la consideración de persona alertadora.

⁵ Contra el límite temporal para la consideración de represalia y el mantenimiento de la protección se pronunció el CGPJ y el Informe del Consejo de Estado (que consideró insuficientes los "motivos presupuestarios" alegados en el expediente).

pueden proporcionar información relevante que debe ser investigada y merecen protección contra eventuales represalias.

8. Es preciso ofrecer mayores garantías de independencia del canal interno

El texto debería preservar la independencia del órgano gestor, más allá de las previsiones del **artículo 9**. En este sentido debería asegurarse que la selección y promoción del personal responsable del canal se basa en el mérito; que cuenta con acceso rápido a las bases de datos e información; y que se dota de recursos materiales, personales especializados y de formación suficiente. Asimismo, debe asegurarse su inamovilidad, como garantía que evita el cese o sustitución, si no es con arreglo al procedimiento fijado y por las causas legalmente tasadas.

9. Se restringe en exceso la revelación pública

La Directiva (artículo 15) habla de “riesgo de represalias” como condición de la protección en estos casos mientras que el proyecto se excede y exige que ese riesgo sea “elevado” (**artículo 28**).

10. Es necesario mejorar la regulación de la AIPI

Sería deseable que se incluyan, entre las funciones de la AIPI: el fomento y la promoción de la cultura de la alerta; la evaluación del sistema de protección; y la supervisión del funcionamiento diligente de los canales internos.

En cuanto a su independencia, dicha exigencia estaría satisfecha en las Comunidades Autónomas mediante la creación de instituciones independientes de naturaleza parlamentaria con requisitos suficientes en cuanto al procedimiento de selección del titular, mecanismos de rendición de cuentas, suficiencia de recursos y participación de la sociedad civil.

El plazo de tres meses (**artículo 20.3**) para finalizar las actuaciones y dar respuesta al informante es insuficiente. Resulta inviable, según la experiencia de las oficinas y agencias antifraude autonómicas y locales. Se considera más adecuada la previsión de la Directiva (artículo 11) que contempla un plazo de seis meses en casos debidamente justificados. En cualquier caso, debería clarificarse con mayor precisión a qué se refiere el proyecto cuando habla de finalizar las actuaciones.



Sería igualmente conveniente que el Proyecto de Ley reflejara que el procedimiento de inspección e investigación no es un procedimiento administrativo, y mucho menos sancionador o limitador de derechos, y que, como consecuencia, la aplicación supletoria del procedimiento administrativo común debiera estar excluida, y principalmente, consecuencias como la caducidad, que ningún sentido tiene en este procedimiento.