

RECOMENDACIONES DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA PARA OFRECER UNA PROTECCIÓN AMPLIA A LOS DENUNCIANTES

El 7 de octubre de 2019, la Directiva Europea relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión obtuvo el respaldo de los ministros de los países de la Unión Europea, después de la aprobación del texto definitivo en el Parlamento Europeo el 18 de septiembre de 2019. A partir de la publicación en el Boletín Oficial, los Estados miembros tendrán dos años para trasponer esta normativa en la legislación nacional.

Transparency International España considera que la legislación española debe ir más allá de los mínimos que establece la Directiva. En este sentido, TI-E ha trabajado en los últimos años en un elenco de propuestas necesarias para garantizar una amplia protección a los denunciantes, una figura fundamental para conocer las irregularidades en los ámbitos públicos y privados.

1. ARMONIZAR Y ELABORAR UNA LEGISLACIÓN NACIONAL TRANSVERSAL: COHERENCIA ENTRE LAS NORMAS EXISTENTES

Existen actualmente diversos instrumentos legales que incluyen mecanismos relacionados con la protección a los denunciantes de buena fe; por ejemplo, los relativos a servicios financieros, seguridad del transporte y protección del medio ambiente, etc. Son normas, relativamente detalladas, sobre los cauces de denuncia y la protección de las personas que informen sobre infracciones a la normativa. Entre ellos, la más antigua es la [Ley 19/1994 de protección a testigos y peritos en causas criminales](#), pero también la [Circular 1/2016, sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal efectuada por Ley Orgánica 1/2015 de la Fiscalía General del Estado](#), y algunas leyes autonómicas que se refieren también a la importancia de contar con canales de denuncias internas y externas.

En este sentido, sería necesario hacer una revisión general de las garantías que debe gozar todo denunciante, no solo los de corrupción. A partir de allí, se podrían identificar los problemas generales y los específicos en los que habría que legislar. Contar con una legislación nacional que unifique las medidas de protección de los denunciantes, estableciendo

las garantías generales y garantías específicas para aquellos colectivos de denunciantes más expuestos, permitiría armonizar y dotar de coherencia a nuestra legislación. Por otro lado, además, habría también que realizar las reformas necesarias en otras normas como la propia [Ley 19/1994](#) o el artículo 259 de la [Ley de Enjuiciamiento Criminal](#).

2. CONSIDERAR LOS CONCEPTOS Y EL LENGUAJE

En este sentido, hay que señalar que el legislador comunitario ha reflexionado sobre el concepto y el nombre con el que se quiere referir a los denunciantes y ha optado por el término “*informante de infracciones*”. De esta manera, se opta por un término que permite abarcar un concepto más amplio y no sometido a la formalidad de las denuncias penales.

Es positivo que en la legislación se incorporen definiciones más amplias del término denunciante y que se permita que cada Estado Miembro pueda ajustarla en la transposición al resto del ordenamiento jurídico interno. En este sentido, sería muy importante hacer una clara distinción entre *informantes* y *arrepentidos que denuncian*. Estamos asistiendo en el ámbito internacional a la creación de leyes que protegen, más que a denunciantes, a arrepentidos que denuncian su participación en un hecho delictivo. En este sentido, y dada la diferencia que existe entre ambas situaciones procesales en un procedimiento penal y a las distintas consecuencias que tiene ser solo un denunciante frente a un autor arrepentido, es necesario que esta diferencia quede bien tratada y resuelta en nuestro ordenamiento a la hora de trasponer la Directiva.

3. PROTECCIÓN MÁS ALLÁ DEL ÁMBITO LABORAL

Algo muy positivo de la propuesta de Directiva Europea es que considera una protección amplia para los denunciantes que trabajen tanto en el sector público como en el privado — la obligación de contar con canales de denuncias se extiende a las empresas con más de 50 empleados o con un volumen de negocios igual o superior a 10 millones de euros anuales—. También se incluye la protección a otras personas que tengan otro tipo de vínculos con la organización: proveedores, consultores, trabajadores autónomos, becarios,

voluntarios e, incluso, a quienes hayan participado en el proceso de selección, pero que no hayan sido elegidos.

Sin embargo, para Transparency International, es fundamental que la protección sea lo suficientemente amplia para que también incluya a cualquier persona más allá de que exista una relación laboral. Es decir, que esta protección pueda también abarcar a cualquier ciudadano/a que denuncie un hecho y permita que también reciban protección contra las represalias en caso de que informen sobre alguna irregularidad. Del mismo modo, se debe extender la protección a las organizaciones de la sociedad civil que asistan a los denunciantes, y establecer sanciones para cualquier persona natural o jurídica que actúe de forma contraria a lo que indica la Directiva.

4. DENUNCIAS ANÓNIMAS

La propuesta de Directiva Europea señala que se debe garantizar la confidencialidad de los denunciantes y establece sanciones para quienes divulguen la identidad de estas personas. También establece, en su artículo 6, que existe una obligación de disponer de mecanismos de denuncias anónimas, de acuerdo con el Derecho de la Unión, pero que los Estados Miembros tienen la facultad de decidir si se deben exigir estos mecanismos en el sector privado y en el público.

Desde Transparency International España consideramos que la legislación nacional debe incluir mecanismos para recibir y gestionar las denuncias anónimas, pues se entiende que en algunos casos es la única vía para dar a conocer las irregularidades sin sufrir represalias.

En el caso de España, las denuncias anónimas se podrán considerar siempre como una *notitia criminis*, de acuerdo con varios artículos de la [Ley de Enjuiciamiento Criminal](#). También el artículo 24 de la [Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales](#) y la [Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo](#) permite las denuncias anónimas en las empresas.

En todo caso, de la propia definición que usa la Directiva sobre el término «información sobre infracciones», entendiendo que son *pruebas sobre infracciones reales y sospechas razonables sobre posibles infracciones que no se hayan materializado todavía*, parece difícil que éstas se puedan aportar de forma totalmente anónima, a menos que se considere el sistema “cuasiconfidencial”: un informante anónimo puede usar la plataforma con un nombre ficticio y, de esta manera, mantener el contacto con el órgano receptor para aportar las pruebas necesarias. En caso de contar con pruebas que tengan suficiente entidad, el órgano puede recomendar al informante que pase al sistema confidencial para testificar y que así se puedan desplegar las garantías.

Del mismo modo, es indispensable que el órgano receptor obtenga el consentimiento explícito del denunciante antes de transmitir la denuncia a otra autoridad.

5. LA COMUNICACIÓN CONSTANTE CON EL DENUNCIANTE

La Directiva también hace referencia a la importancia de informar al denunciante sobre todos los avances relacionados con la denuncia. Se establece un plazo de 3 meses para tramitar las denuncias, que se puede extender a 6 meses si es necesario. Transparency International España apunta que, en caso de que se deba extender el plazo, es indispensable comunicar abiertamente las razones que determinaron esta decisión.

6. VELAR POR LA EXISTENCIA DE UNA AUTORIDAD INDEPENDIENTE EN LA MATERIA

El artículo 8 de la Directiva Europea señala que debe existir personal específico para tramitar las denuncias y mantener el contacto con los denunciantes. Transparency International considera que una Autoridad Independiente debe ser responsable de esta labor. Más allá de recibir y tramitar las denuncias, y de ofrecer atención a los denunciantes, este organismo deberá recopilar datos e información sobre la aplicación de la legislación y la situación general de los informantes, y desarrollar campañas de sensibilización entre la ciudadanía.

7. INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS CANALES DE DENUNCIA

En vista de los [estudios que reflexionan sobre los efectos diferenciados de la corrupción en las mujeres](#) y con la finalidad de alcanzar las exigencias de la Agenda 2030, es indispensable incorporar la perspectiva de género en el diseño de los canales de denuncia. Para eso, se deben hacer consultas y estudios para entender de qué manera un determinado canal puede ser más eficiente para tratar las denuncias hechas por mujeres, de acuerdo con los contextos y las temáticas. Además, es necesario que se hagan los esfuerzos para recopilar estadísticas desagregadas por género en esta materia.

ENLACES DE INTERÉS

[Position paper de Transparency International sobre la protección a los whistleblowers, a propósito de la Cumbre del G20 en 2019](#)

[Position paper de Transparency International España sobre protección a los whistleblowers, 2017](#)

[A best practice guide for whistleblowing legislation. Transparency International, 2018](#)

[International principles for whistleblower legislation. Transparency International, 2013](#)