



23.6.2017

## **PROYECTO DE INFORME**

sobre las medidas legítimas para la protección de los denunciantes de irregularidades que, en aras del interés público, revelan información confidencial sobre empresas y organismos públicos  
(2016/2224(INI))

Comisión de Asuntos Jurídicos

Ponente: Virginie Rozière

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO.....	3
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....	8
ANEXO: LISTA DE ENTIDADES O PERSONAS QUE HAN COLABORADO CON LA PONENTE.....	9

## PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

### **sobre las medidas legítimas para la protección de los denunciantes de irregularidades que, en aras del interés público, revelan información confidencial sobre empresas y organismos públicos (2016/2224(INI))**

*El Parlamento Europeo,*

- Visto el Tratado de la Unión Europea y, en particular, su artículo 2,
- Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en particular, su artículo 11,
- Vista la Directiva (UE) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas,
- Vista su Resolución, de 25 de noviembre de 2015, sobre resoluciones fiscales y otras medidas de naturaleza o efectos similares<sup>1</sup>,
- Vista su Resolución, de 6 de julio de 2016, sobre resoluciones fiscales y otras medidas de naturaleza o efectos similares (TAXE 2)<sup>2</sup>,
- Vista su Resolución, de 23 de octubre de 2013, sobre la delincuencia organizada, la corrupción y el blanqueo de dinero: recomendaciones sobre las acciones o iniciativas que han de llevarse a cabo<sup>3</sup>,
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 6 de junio de 2011, titulada «Lucha contra la corrupción en la UE» (COM(2011)0308),
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 5 de julio de 2016, relativa a las medidas adicionales encaminadas al refuerzo de la transparencia y a la lucha contra la evasión y la elusión fiscales (COM(2016)0451),
- Visto el Plan de acción anticorrupción del G20 y, en particular, su guía sobre una legislación destinada a proteger a los denunciantes de irregularidades,
- Visto el informe de la OCDE de marzo de 2016 sobre una protección efectiva de los denunciantes de irregularidades,
- Vista la Decisión de la Defensora del Pueblo Europea por la que da por concluida su investigación de oficio OI/1/2014/PMC sobre la denuncia de irregularidades,
- Vista la recomendación CM/Rec(2014)7 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 30 de abril de 2014, sobre la protección de los denunciantes de irregularidades,

---

<sup>1</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2015)0408.

<sup>2</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2016)0310.

<sup>3</sup> DO C 208 de 10.6.2016, p. 89.

- Visto el principio n.º 4 de la Recomendación de la OCDE sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público,
  - Visto el artículo 52 de su Reglamento,
  - Vistos el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos, Asuntos Exteriores y las opiniones de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, de la Comisión de Control Presupuestario, de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, de la Comisión de Cultura y Educación, de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, y de la Comisión de Asuntos Constitucionales (A8-0000/2017),
- A. Considerando que la Unión Europea tiene como objetivo el respeto de la democracia y del Estado de Derecho y, en ese sentido, garantiza la libertad de expresión a sus ciudadanos;
  - B. Considerando que la transparencia y la participación de los ciudadanos forman parte de las evoluciones y los desafíos a los que han de hacer frente las democracias del siglo XXI;
  - C. Considerando que los denunciantes de irregularidades desempeñan un importante papel en la denuncia de actos ilegales o punibles contrarios al interés general;
  - D. Considerando que varios casos mediatizados de denunciantes de irregularidades han demostrado que su actuación permite dar a conocer, al público y a las autoridades políticas, irregularidades graves; que dichas irregularidades han sido objeto de medidas correctoras;
  - E. Considerando que la actuación de los denunciantes de irregularidades ha demostrado su utilidad en muchos ámbitos, como la salud pública, la fiscalidad, el medio ambiente, la protección de los consumidores, la lucha contra la corrupción y el respeto de los derechos sociales;
  - F. Considerando que, en muchos casos, los denunciantes son objeto de represalias, intimidaciones o intentos de presión, para impedirles o disuadirles de efectuar una denuncia o para sancionarles por haberla hecho;
  - G. Considerando que la protección de los denunciantes de irregularidades no está garantizada en algunos Estados miembros, mientras que otros han introducido sistemas avanzados para protegerlos; lo que provoca una protección fragmentada de los denunciantes de irregularidades en Europa que les causa dificultades cuando intentan conocer sus derechos y las modalidades de denuncia, así como una inseguridad jurídica en las situaciones transfronterizas;
  - H. Considerando que la Comisión no propone medidas legislativas adecuadas para proteger eficazmente a los denunciantes de irregularidades en la Unión;
  - I. Considerando que el Parlamento Europeo ha pedido en varias ocasiones la protección de los denunciantes de irregularidades en la Unión;
  - J. Considerando que existen principios ya bien establecidos por organizaciones internacionales como el Consejo de Europa y la OCDE, así como jurisprudencia reiterada

del Tribunal Europeo de Derechos Humanos;

### ***Papel de los denunciantes de irregularidades y la necesidad de protegerles***

1. Pide a la Comisión que presente una propuesta legislativa horizontal destinada a proteger eficazmente a los denunciantes de irregularidades en la Unión Europea antes de que finalice este año; subraya que en la actualidad existen varias bases jurídicas posibles que permiten a la Unión actuar en este ámbito; solicita a la Comisión que estudie todas esas posibilidades para proponer un instrumento coherente y eficaz;
2. Entiende por denunciante de irregularidades toda persona que comunique o revele información sobre un hecho ilegal, ilícito o contrario al interés público, en el contexto de su relación laboral, en el sector público o privado, en el ámbito de una relación contractual o de su actividad sindical o asociativa;
3. Considera que toda información relativa a un menoscabo del interés general incluye, sin limitarse a ello, la corrupción, los conflictos de intereses, el uso ilícito de fondos públicos, las amenazas contra el medio ambiente, la salud, la seguridad pública, la seguridad nacional y la protección de la vida privada y de los datos personales, la elusión fiscal, las violaciones de los derechos de los trabajadores y otros derechos sociales y los abusos contra los derechos humanos;
4. Destaca que, en los últimos años, los denunciantes de irregularidades han desempeñado un papel fundamental en la revelación de vulneraciones graves del interés público, y que, a su vez, han resultado ser una fuente esencial para el periodismo de investigación, así como para la prensa independiente;
5. Observa con preocupación que los denunciantes de irregularidades siguen siendo objeto de procedimientos judiciales civiles y penales en varios Estados miembros, mientras que los medios existentes para su defensa, acompañamiento y protección son inexistentes o poco eficientes; observa, además, que las diferencias entre los Estados miembros pueden causar inseguridad jurídica y un riesgo de trato desigual;
6. Afirma que la protección de los denunciantes de irregularidades es fundamental para la correcta aplicación de las competencias de la Unión Europea;
7. Alienta a los Estados miembros a que promuevan la función positiva de los denunciantes de irregularidades, en particular mediante campañas de sensibilización;

### ***Mecanismo de denuncia***

8. Reconoce que uno de los obstáculos a la actuación de los denunciantes de irregularidades consiste en la falta de medios claramente definidos para llevar a cabo las denuncias; hace hincapié en que esta circunstancia hace que numerosos denunciantes de irregularidades guarden silencio; manifiesta su preocupación por las represalias y las presiones a las que se ven expuestos los denunciantes de irregularidades cuando acuden a la persona o entidad equivocada dentro de la organización a la que pertenecen;
9. Destaca que la credibilidad de una alerta y su validez se deben poder evaluar parcialmente en función del medio utilizado para efectuar la denuncia; considera que debe establecerse

un sistema coherente que permita las denuncias a nivel interno o externo de la organización;

10. Pide a la Comisión que examine un sistema por niveles que permita que las denuncias de irregularidades se lleven a cabo tanto dentro como fuera de la organización; subraya que, para ello, deberían establecerse procedimientos claros; considera que debería alentarse a los empresarios a que establezcan procedimientos de denuncia internos y que, dentro de cada organización, una persona debería encargarse de recoger las denuncias; estima que los representantes de los trabajadores deberían participar en la designación de dicho responsable;
11. Considera que el denunciante de irregularidades debería dirigirse prioritariamente a los mecanismos de denuncia internos de la organización o a las autoridades competentes; subraya, no obstante, que, a falta de una respuesta favorable dentro de la organización, en situaciones de riesgo para el denunciante de irregularidades o de urgencia en dar a conocer la información, este debería poder recurrir a las organizaciones no gubernamentales o a la prensa;
12. Considera que la denuncia fuera de la organización, sin pasar primero por una fase interna, no puede constituir un motivo para la invalidación de la denuncia, para procesar al denunciante de las irregularidades o para denegar su protección;

#### ***Protección concedida en caso de denuncia***

13. Expresa su preocupación por los riesgos a los que se exponen los denunciantes de irregularidades en su lugar de trabajo y, en particular, por los riesgos de represalias, directas o indirectas, por parte del empresario y de las personas que trabajen por cuenta o en nombre de este último; pone de relieve que estas represalias se traducen, a menudo, en una exclusión, una ralentización o una suspensión en la progresión en la carrera, incluso un despido, así como en situaciones de acoso psicológico; destaca que estas represalias obstaculizan la actuación de los denunciantes de irregularidades; considera necesario establecer medidas de protección contra estas prácticas de desestabilización; opina que las represalias deberían ser tipificadas penalmente y sancionadas de forma eficaz; subraya que, a partir del momento en que se reconoce el estatuto de denunciante de irregularidades a una persona, deberían anularse las medidas adoptadas en su contra;
14. Manifiesta su preocupación por la práctica de la «ley mordaza», que consiste en incoar un procedimiento judicial contra un denunciante de irregularidades, con el objetivo no de condenarle, sino de conducirlo a la autocensura o al agotamiento económico, moral y psicológico;
15. Recuerda el riesgo de procedimientos penales y civiles a que se exponen los denunciantes de irregularidades; subraya que a menudo, en el supuesto de que exista un procedimiento judicial, ellos constituyen la parte más débil; considera necesario prever una inversión de la carga de la prueba en lo referente a las represalias y presiones contra estos últimos; estima que la confidencialidad debería estar garantizada durante todo el procedimiento;
16. Considera que la posibilidad de que el denunciante de irregularidades efectúe una denuncia anónima puede permitir la transmisión de informaciones que en otras circunstancias no se habrían comunicado; destaca, en este sentido, que deberían

establecerse medios de denuncia anónima claramente delimitados;

17. Hace hincapié en que una persona no debe perder el beneficio de su protección por el mero hecho de haber cometido un error en la apreciación de los hechos o porque la amenaza percibida para el interés general no se haya plasmado, siempre que, en el momento de la denuncia, tuviera motivos razonables para creer en su veracidad;

#### ***Acompañamiento de los denunciantes de irregularidades***

18. Destaca la función de los sindicatos para acompañar y ayudar a los denunciantes de irregularidades en sus gestiones dentro de su organización;
19. Subraya que, más allá de los riesgos profesionales, los denunciantes de irregularidades se enfrentan a riesgos psicológicos y económicos; considera que debe preverse un apoyo psicológico y una asistencia jurídica gratuita para los denunciantes de irregularidades que lo soliciten, así como una ayuda económica en los supuestos de necesidad debidamente justificada y una indemnización en caso de perjuicios de índole profesional acreditados, que debería estar prevista con carácter cautelar en el supuesto de que exista un procedimiento civil;
20. Invita a los Estados miembros a establecer un organismo independiente encargado de recoger las denuncias, verificar su credibilidad y orientar a los denunciantes en sus diligencias, en particular ante la falta de respuesta favorable dentro de su organización;
21. Pide a la Comisión que proponga la creación de un organismo similar a nivel europeo encargado de coordinar las acciones de los Estados miembros, en especial en situaciones transfronterizas; considera que este organismo europeo debería también poder recoger las denuncias, verificar su credibilidad y orientar a los denunciantes de irregularidades cuando la respuesta ofrecida por el Estado miembro del denunciante resulte manifiestamente inapropiada; estima que el mandato del Defensor del Pueblo Europeo podría ampliarse para desempeñar esta función;
22. Encarga a su presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En los últimos años, una sucesión de escándalos, en ámbitos tan variados como la protección de la salud pública, el medio ambiente o la evasión fiscal, han puesto de manifiesto el papel fundamental desempeñado por los denunciantes de irregularidades en la revelación de graves incumplimientos del interés general. Hoy en día, la protección de los denunciantes de irregularidades constituye uno de los medios ideales para salvaguardar el interés general y fomentar un comportamiento ético y responsable en las instituciones públicas y privadas. La protección ofrecida, cuando existen, sigue siendo en gran medida insuficiente y demasiado fragmentada para garantizar un marco coherente a nivel de la Unión Europea, cuya acción se limita, por el momento, a una protección sectorial.

La ponente considera que la Unión Europea debería actuar, mediante un instrumento legislativo horizontal, de acuerdo con sus objetivos en materia de democracia, pluralismo de opiniones y libertad de expresión. Se presentan varias bases jurídicas posibles a la Comisión Europea para proponer dicho instrumento. Así pues, esta debería avanzar en esa dirección lo antes posible.

En lo que respecta a la protección de los denunciantes de irregularidades, ya se han desarrollado numerosas normas internacionales que deberían servir de base para una legislación europea. De conformidad con estas normas, la definición de denunciante de irregularidades debería ser suficientemente amplia como para cubrir un máximo de situaciones y, de este modo, proteger no solo a los trabajadores del sector privado y del sector público, sino también a los consultores y a los profesionales independientes. Por otra parte, esa definición no puede limitarse únicamente a las denuncias de hechos contrarios a la ley, sino que también debería cubrir las revelaciones de un menoscabo al interés público. Deberían establecerse mecanismos de denuncia claros en las organizaciones, a fin de permitir las denuncias a nivel interno. No obstante, no pueden ser el único medio y debería autorizarse la denuncia ante una institución independiente o al público. A nivel europeo, debería ponerse en marcha un órgano específicamente dedicado al asesoramiento, la orientación y la recepción de las alertas éticas.

Con el fin de proteger mejor a las personas que decidan efectuar una denuncia, debería estar garantizada la protección de la confidencialidad e introducirse la inversión de la carga de la prueba. Por último, el apoyo económico y psicológico, así como una indemnización por daños permitirían completar el dispositivo, al mismo tiempo que deberían estar previstas sanciones eficaces contra las personas que pretendan impedir que el denunciante hable.

## **ANEXO: LISTA DE ENTIDADES O PERSONAS QUE HAN COLABORADO CON LA PONENTE**

La siguiente lista se elabora con carácter totalmente voluntario y bajo la exclusiva responsabilidad de la ponente. La ponente ha recibido contribuciones de las siguientes organizaciones o personas durante la preparación del informe:

<b>Entidad y/o persona</b>
UNI Europa
FIRST-CISL
Federación Europea de Periodistas
Eurocadres
Transparencia Internacional: Francia
Transparencia Internacional
Representación de los sindicatos finlandeses ante la Unión
CCI París-Isla de Francia
Ascent-eu — Consultora en materia de buena gobernanza, anticorrupción y Estado de Derecho
CADRES CFDT
EBU
Oficina en Bruselas de los sindicatos suecos
Representación de los sindicatos finlandeses ante la Unión