

LA PROPUESTA DE DIRECTIVA EUROPEA DE PROTECCIÓN DE LOS DENUNCIANTES: UN AVANCE IMPORTANTE CON ALGUNAS MATIZACIONES.

Enrique Benítez Palma

Economista. Consejero de la Cámara de Cuentas de Andalucía

RESUMEN

El pasado mes de marzo el Parlamento Europeo y los Estados miembros alcanzaron un acuerdo provisional, que debe ser formalmente aprobado, relativo a las normas de protección de los denunciantes que comuniquen infracciones de la legislación de la Unión Europea. Se trata de un importante paso adelante que va a homogeneizar una legislación incompleta y fragmentaria, pero que debería prestar atención a la defensa de las personas y organizaciones denunciadas, a su posible uso malintencionado por parte de competidores comerciales, y también a la categorización de los verdaderos denunciantes y su distinción de los que no lo son.

1. ACUERDO PARA UNA DIRECTIVA DE PROTECCIÓN A LOS DENUNCIANTES.

El pasado 12 de marzo, la Comisión Europea lanzó una entusiasta nota de prensa relacionada con el acuerdo provisional alcanzado para brindar una mejor protección a los denunciantes de infracciones en toda la Unión¹. Con las elecciones del 25 de mayo a la vuelta de la esquina, que alumbrarán el nuevo Parlamento que debe aprobar formalmente este acuerdo, se trata sin duda de un paso muy positivo en la dirección correcta. La propia Comisión es consciente, y así lo recoge en su nota de prensa, de que *“la protección ofrecida a los denunciantes de infracciones en toda la Unión Europea es actualmente fragmentaria y desigual”*. En España el proyecto de ley permanece atascado en su tramitación parlamentaria, a la espera, quizás, de una nueva configuración del Congreso de los Diputados y el Senado -habrá elecciones el 28 de abril- más propicia para su discusión, debate y aprobación si procede. Casos como el de Ana Garrido y otros muchos denunciantes de buena fe están en la mente de todos, y su situación personal y profesional constituye un verdadero ejemplo de los riesgos ciertos que asumen los denunciantes y de las represalias a las que se enfrentan.

En la nota de prensa, el vicepresidente primero de la Comisión, el holandés Frans Timmermans, ha declarado que la función de las nuevas normas de protección de los denunciantes a escala de la Unión Europea es la de *“garantizar que estos últimos puedan informar de manera segura sobre las infracciones del Derecho de la UE en diversos ámbitos. Así se contribuirá a combatir el fraude, la corrupción, la elusión del impuesto de sociedades y los daños a la salud de las personas y al medio ambiente”*.

La propuesta de directiva va acompañada de una amplia y bien estructurada exposición de motivos que incluye una primera definición de los denunciantes: *“las personas que informan dentro de la organización o a una autoridad externa sobre actos reprobables obtenidos en un*

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1604_es.htm

contexto laboral o los revelan al público, ayudan a prevenir daños y a detectar amenazas o perjuicios para el interés público que, de lo contrario, podrían permanecer ocultos” (Comisión Europea, 2018, p. 2). Asimismo, destaca la protección de los denunciantes como fuentes de información “*para que el periodismo de investigación² pueda cumplir su función de vigilancia”* (Comisión Europea, 2018, p. 2).

En este punto es oportuno mencionar un reciente documento de *Blueprint for Free Speech*, sobre los *Doce puntos de Perugia* que deben respetar los periodistas que trabajen con denunciantes, y que van desde la protección del anonimato de sus fuentes hasta el conocimiento necesario del marco legal nacional en el que se mueven los denunciantes, así como el respeto a los riesgos que toman, entre otros. Puede ocurrir que, en su afán por desvelar asuntos ocultos, los periodistas olviden estas cuestiones básicas. El asesinato reciente de varios periodistas en diversos países de Europa³ pone de manifiesto no sólo la importancia de tomar precauciones a la hora de tratar con las fuentes, sino también la urgente necesidad de establecer un gran marco de protección para quienes están luchando contra el fraude y la corrupción sin más armas que un teclado y una impresora.

La exposición de motivos alerta sobre la escasez de denuncias presentadas, debido precisamente a la ausencia de un marco legal de protección de los denunciantes, y cita asimismo un estudio y una encuesta para fundamentar la necesidad de contar con este marco regulatorio. El estudio, de 2017, calcula en una horquilla que va de los 5.800 a los 9.600 millones de euros la pérdida de beneficios potenciales en el ámbito de la contratación pública por la ausencia de una política europea de protección de los denunciantes. La encuesta -realizada mediante consulta pública- sitúa en cuatro las principales áreas en las que es necesaria esta protección: lucha contra el fraude y la corrupción; lucha contra la evasión y la elusión fiscales; protección del medio ambiente y protección de la salud y la seguridad públicas.

Con todos estos mimbres, con la información disponible y la voluntad política de sacar adelante este nuevo marco normativo, se decidió optar por una Directiva. La opción elegida, además, ha sido sometida a un proceso de evaluación de impacto⁴, con resultados muy positivos. Además de los beneficios sobre la contratación pública ya mencionados, y del impacto sobre la evasión y la elusión fiscales (la propia Comisión estima el riesgo de pérdida de ingresos en torno a los 250.000 millones de euros anuales), se concluye que la introducción de una sólida protección de los denunciantes mejorará las condiciones de trabajo del 40% de los trabajadores de la UE, que actualmente están desprotegidos al carecer de medidas contra las represalias y aumentará el nivel de protección para cerca del 20% de los trabajadores de la UE. También reforzará la integridad y la transparencia del sector público y el sector privado, contribuyendo a una competencia leal y unas condiciones de competencia equitativas en el mercado único.

Finalmente, los costes de aplicación totales para el sector público y el sector privado se calculan en 748 millones de euros en concepto de costes puntuales, que se elevan hasta los 1.337 millones en el caso de los costes operativos anuales. El seguimiento de la implantación de las medidas contempladas lo hará la propia Comisión, que presentará un informe al parlamento Europeo y al Consejo una vez transcurridos dos y seis años desde la expiración del plazo de transposición. Es decir, que si todo va bien, y habida cuenta de que dicho plazo de transposición (artículo 20.1 de la Directiva) expira el 15 de mayo de 2021, no habrá informe de seguimiento y evaluación hasta 2023 en primer lugar, y hasta 2017 en su versión más completa.

² <https://blueprintforfreespeech.net/en/blueprint-launches-perugia-principles-for-journalists-working-with-whistleblowers-in-the-digital-age/>

³ La periodista maltesa Daphne Caruana es la más conocida, pero no la única:

<https://es.euronews.com/2018/10/08/seis-periodistas-asesinados-en-europa-en-poco-mas-de-un-ano>

⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-218_en

2. LA PROPUESTA DE DIRECTIVA.

La Directiva se articula en cinco capítulos y un total de 23 artículos. Los capítulos incluyen el ámbito de aplicación material; las denuncias internas y la tramitación de denuncias; las denuncias externas y la tramitación de denuncias; la protección de los informantes y los interesados; y las disposiciones finales. Entre los artículos es muy de agradecer el tercero, que incorpora un glosario de definiciones que permite qué estamos hablando. Así, por ejemplo, un informante es aquella *“persona física o jurídica que denuncie o revele información sobre infracciones obtenida en el marco de sus actividades laborales”*; una denuncia es la *“información relativa una infracción que se haya producido o sea susceptible de producirse en la organización en la que el informante trabaje o haya trabajado o en otra organización con la que dicha persona esté o haya estado en contacto con motivo de su trabajo”*; una revelación es la *“puesta a disposición del público de información sobre infracciones obtenida en el marco de una relación laboral”* (Comisión Europea, 2018, p. 37).

Estas definiciones marcan unos límites que será preciso comentar más adelante, en un entorno global de filtraciones más o menos interesadas, y de sospechas de intervención e injerencia en las políticas nacionales por parte de actores externos. Se trata de un fenómeno al que se está prestando especial atención, y que obliga a delimitar muy bien cuándo se está actuando en el marco del compromiso con la transparencia, la correcta gestión de los fondos públicos y el obligado respeto a las reglas legales, y cuándo se están utilizando los canales disponibles para interferir con vocación dañina en los grandes debates globales y nacionales.

El artículo 4.6 enumera las entidades jurídicas del sector público afectadas por la presente normativa (la Administración del Estado; la Administración regional y provincial; los municipios de más de 10.000 habitantes y otras entidades de derecho público). Estas instituciones deberán habilitar canales de denuncias, según lo establecido en la propia directiva. Además, el artículo 6.1 establece que *“los Estados miembros designarán a las autoridades competentes encargadas de recibir y tramitar denuncias”*, un modelo que ya estaba contemplado en el proyecto de ley español de protección de los denunciantes, que permanece estancado en el Congreso de los Diputados -pendiente del Informe preceptivo de la Comisión Constitucional- bajo el nombre de Autoridad Independiente de Integridad Pública, similar nominalmente a la poderosa AIREF, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, nacida al amparo de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Uno de los artículos que ha generado más debate es el que se refiere a la protección de los denunciantes (artículo 13), ya que establece la necesidad -para beneficiarse de la adecuada protección- de acudir en primer lugar a los canales internos de denuncias que deben haber quedado formalizados en la propia organización. El artículo 16 está dedicado a la imprescindible protección de los interesados, y finalmente la transposición se fija a más tardar en el 21 de mayo de 2012.

La evaluación se describe en el artículo 22. Así, *“los Estados miembros presentarán anualmente a la Comisión las siguientes estadísticas sobre las denuncias mencionadas en el capítulo III (se refiere a las denuncias externas), si se dispone de ellas a nivel central en el Estado miembro de que se trate: número de denuncias recibidas por las autoridades competentes; número de investigaciones y actuaciones judiciales iniciadas a raíz de dichas denuncias, y su resultado final; estimación del perjuicio financiero, si se ha podido determinar, y de los importes recuperados tras las investigaciones y actuaciones judiciales relacionadas con las infracciones notificadas”*. El 15 de mayo de 2023 -como muy tarde- se hará un primer balance de ejecución por parte de la Comisión. El 15 de mayo de 2027 -es decir, dentro de ocho años- la Comisión *“presentará un Informe al Parlamento Europeo y al Consejo en el que evaluará el impacto de la legislación nacional de transposición”* de esta Directiva.

3. ALGUNAS CONSIDERACIONES A LA DIRECTIVA.

3.1. Sobre su ambición y alcance.

La aprobación de una Directiva europea de estas características suele generar un intenso debate entre sus defensores y detractores, incluso en momentos como el actual en el que otros asuntos de gran envergadura -como el proceso del Brexit- ocupan la mayor parte del espacio público. Y aunque la Directiva suponga un paso importante en la dirección que están marcando los grandes organismos internacionales, su contenido no puede permanecer ajeno al escrutinio de los agentes implicados.

Es entonces pertinente preguntarse si la Directiva es ambiciosa o si se ha quedado a mitad de camino en cuanto a las facilidades para presentar denuncias y a los entes públicos y privados sujetos a la misma. Una buena manera de verificarlo es acudir a las recomendaciones de organizaciones especializadas en la materia para verificar hasta qué punto se han cumplido sus propuestas.

Transparency International publicó en el año 2018 un completo informe titulado “*A best practice guide for whistleblowing legislation*”, con 41 recomendaciones pertenecientes a seis grandes áreas: el ámbito de aplicación; la protección de los informantes; los procedimientos de revelación y su seguimiento; el apoyo (*relief*) a los informantes; la autoridad receptora de las denuncias, y finalmente la estructura legislativa y su evaluación.

En cuanto al ámbito de aplicación, la propuesta aboga por incluir un ámbito lo más amplio posible, por hacer una definición inclusiva del concepto de informante y por cubrir tanto el sector público como el sector privado. Recomienda asimismo no hacer una lista cerrada de conductas o comportamientos denunciables (la Directiva sólo hace referencia a las infracciones del Derecho de la UE), y no hacer *tests* de interés público, adoptando la creencia razonable de que la información es verdadera y se actúa de buena fe).

Respecto a la protección de los informantes, se propone un amplio abanico de medidas de protección, y que se vigilen represalias sutiles como el “ostracismo”. También incide en el anonimato de los informantes –que para TI no debería ser un problema- y en el necesario seguimiento de posibles represalias fuera del lugar de trabajo. Señala TI que “*las revelaciones no deberían ser descartadas porque hayan sido hechas anónimamente*” (Transparency International, 2018, p. 3). En este punto, quizás sea adecuado señalar la prudencia de la Directiva frente a las filtraciones anónimas: existen cauces pero se prefieren las informaciones identificadas. Una precaución que tiene argumentos a favor y en contra.

Para facilitar las revelaciones e informaciones, además de insistir en la necesidad de implantar canales internos y externos reglados, menciona la opción de permitir revelaciones públicas -a través de los medios de comunicación- en determinadas circunstancias. También defiende que se permita a los informantes estar involucrados en los procesos de investigación. De nuevo la Directiva hace gala de una cierta prudencia en esta parte, con predilección por el uso preferente de canales internos y externos, antes de acudir a la revelación pública.

Las consideraciones sobre el alivio o socorro a los informantes incluyen una llamada para diseñar un sistema amplio y generoso de medidas de acompañamiento, que permitan cubrir todas las consecuencias directas e indirectas, pasadas y futuras de los informantes. Propone que se establezcan recompensas o reconocimientos no financieros y que las reparaciones sean completas, sin límites preestablecidos. El artículo 15 de la Directiva desarrolla estas medidas, pero lo hace de manera bastante vaga y poco definida.

Respecto a la autoridad nacional que trate y gestione las informaciones y revelaciones, debe ser independiente, estar dotada de los recursos adecuados y del poder necesario para ejercer sus funciones, realizar campañas públicas para difundir el *whistleblowing* asesorar a los informantes, ayudar a las organizaciones a implantar sus canales de denuncias y también a señalar las investigaciones o revelaciones inapropiadas. En este sentido, la recomendación de la Comisión a los Estados miembros de implantar una autoridad independiente recoge perfectamente la recomendación de Transparency International.

La estructura legal, para finalizar, debe ser específica para la materia (es el caso de la Directiva y del proyecto de ley español), debe proveer un mecanismo para la recolección de datos de denuncias y permitir una revisión periódica de la norma y su actualización, permitiendo a un amplio rango de instituciones su participación en el proceso legislativo. Todo esto se ha cumplido en el caso de la Directiva.

En otro documento publicado en 2018 (*Safe or Sorry: Whistleblower Protection Laws in Europe Deliver Mixed Results*), la organización *Blueprint for Free Speech* refiere diez buenas prácticas que también pueden servir de guía para la valoración de la Directiva europea. Entre ellas aparecen algunas ya repetidas (la creación de autoridades independientes; la ausencia de gastos legales para los casos de denunciantes; requerir a todas las autoridades públicas y ciertas empresas privadas para que implementen canales de denuncias; la necesaria transparencia y evaluación de los mecanismos de denuncias, con la elaboración de estadísticas y su seguimiento regular), pero también incorporan cuestiones como la formación de los jueces y agentes públicos, la imprescindible rapidez y agilidad en la protección de los denunciantes o la prohibición de contratar y prestar servicios públicos a quienes hayan causado daños con sus comportamientos ilegales. Estas cuestiones, todas ellas interesantes, podrían incorporarse llegado el caso a las normas nacionales durante el proceso de transposición de la Directiva europea.

3.2. Sobre la evaluación de impacto.

Como se ha comentado, la propia Directiva contempla un primer informe de seguimiento que se presentará al Parlamento Europeo y al Consejo el 15 de mayo de 2023, como muy tarde, y otro informe más completo cuya fecha límite de presentación se ha fijado en el 15 de mayo de 2027, es decir, dentro de ocho años.

No parece que estos plazos permitan una evaluación adecuada y ágil de los efectos y consecuencias de la implementación de una política europea de fomento de las denuncias y las revelaciones. En el caso de los Estados Unidos, por ejemplo, y si bien la situación es diferente – allí se aplica el principio *Qui Tam*, que permite ofrecer recompensas a los informantes⁵- las principales agencias receptoras de denuncias o informaciones elaboran y publican trimestral y anualmente el resultado de sus programas de denuncias.

Así, el IRS en el año fiscal 2018 (datos hasta 30 de septiembre), ha recibido un total de 423 denuncias, de las que 217 han tenido derecho a recompensa. El monto total de las recompensas ha ascendido a 312'2 millones de dólares, una cantidad excepcional. Por su parte, la SEC reporta 5.282 denuncias en el año 2018, y en este año da cuenta del reparto de 168 millones de dólares en recompensas a trece individuos cuya información y colaboración ha devenido en exitosos procesos de investigación.

⁵ *Qui tam pro domino rege quam pro se ipso in haec parte sequitur*, es decir, que “quien presenta la acción al rey también la presenta para su propia causa”. Esta práctica de origen medieval permite a los denunciantes obtener una recompensa derivada del resultado obtenido por la Administración como consecuencia de su denuncia, lo que supone un incentivo añadido al premio exclusivamente moral.

Hay una buena práctica reseñable en España: la empresa Telefónica, en su “Informe de Auditoría, Cuentas Anuales Consolidadas e Informe de Gestión Consolidado de 2018”, incorpora un interesante apartado sobre los resultados de sus canales internos de denuncias: en el ejercicio mencionado se recibieron 912 denuncias, de las que 404 resultaron fundadas. “Entre las medidas adoptadas como consecuencia de las denuncias fundadas, hubo 167 extinciones del contrato de trabajo. De las investigaciones cerradas, cabe concluir que hubo un caso por corrupción y un caso por discriminación” (Telefónica, 2018, p. 139).

3.3. Sobre la condición de informante.

El 3 de marzo de 2019, Hervé Stolowy (HEC París) pronunció una interesante conferencia en la Fundación Ramón Areces sobre los informantes corporativos (*Corporate Whistleblowers*), basada en cuatro ejes: protección, legitimidad, credibilidad y la exclusión de los informantes políticos (*Political Whistleblowers*).

Stolowy ha dedicado varios años a investigar estos aspectos en el ámbito de los denunciantes o informantes. Con respecto a la protección, llama la atención sobre la ausencia de informes actualizados y sobre el foco puesto casi siempre en el sector público. La legislación está pendiente de desarrollar en muchos países -ya se ha visto que en Europa es incompleta y fragmentaria- y en el caso de los Estados Unidos cita la *False Claims Act* (1986), la *Sarbanes-Oxley Act* (2002), que no protege a quienes acudan a los medios para hacer su denuncia, y por supuesto la *Dodd-Frank Act* (2010). Para ilustrar las dificultades de la protección a los denunciantes, cita el caso de las cuentas falsas de la compañía *Wells Fargo Bank*, cuyos empleados fueron represaliados⁶.

Una parte muy interesante de la investigación de Stolowy tiene que ver con la legitimidad y la credibilidad de los denunciantes. Dungan, Waytz y Young (2015) definieron el dilema de los denunciantes como un conflicto moral entre la lealtad a la organización y la rectitud (*fairness*). En sus estudios, en los que utiliza todo tipo de fuentes -desde autobiografías de denunciantes célebres hasta noticias de prensa-, Stolowy trata de construir un “modelo de legitimidad” que permita explicar las decisiones que llevan a las personas a denunciar.

El tercero de sus bloques es muy relevante para este artículo. Para ilustrar el concepto de credibilidad, acude a un nuevo actor en el sector financiero: los *Whistleblowers Short-Selling* (WSS), entidades que adquieren posiciones bajistas a corto plazo y revelan deficiencias, inexactitudes o falsedades de empresas cotizadas. Si bajan las acciones, ellos ganan.

Este posible grupo de denunciantes es relevante a efectos de la categorización de los informantes de buena fe. Un ejemplo puede poner luz sobre el asunto que estamos abordando: el caso Gowex. En el año 2014, la empresa española Gowex navegaba viento en popa gracias a su boyante negocio de instalación de acceso gratuito a wifi en zonas públicas. Un informe de *Gotham City Research* sobre sus cuentas y expectativas de negocio hundió su cotización bursátil y la llevó al concurso de acreedores. Los datos de *Gotham* ponían de manifiesto que las previsiones de ingresos no estaban avaladas por la realidad, y que Gowex era más una burbuja que una empresa con futuro. Con esas revelaciones, la credibilidad que el mercado dio a sus datos y el subsiguiente hundimiento del valor de las acciones cotizadas de Gowex, los informantes ganaron mucho dinero. No es el único caso. ¿Se puede considerar informante a este tipo de empresas, en un mundo global donde la competencia es feroz y las grandes corporaciones

⁶ <https://eu.usatoday.com/story/money/business/2018/12/28/wells-fargo-fake-accounts-settlement/2432088002/>

gastan millones de euros en cuidar su reputación financiera y social? Es un debate interesante que debería permanecer abierto⁷.

3.4. Sobre la protección de los interesados.

El informe de Evaluación de Impacto de la propia Comisión Europea hace referencia en las notas al pie de página (Comisión Europea, *Impact Assessment Report*, p. 26) a un caso español para destacar la benéfica influencia de los canales de denuncias en el sector de la seguridad alimentaria y el bienestar animal. Se trata de las revelaciones en un programa televisivo de máxima audiencia por parte de un grupo de protección animal sobre las condiciones lamentables de una granja porcina -que supuestamente formaba parte de la cadena de proveedores de una gran empresa española, con más de 4.000 empleados-. Las consecuencias inmediatas fueron la decisión de una cadena belga de supermercados de interrumpir el suministro, un breve escándalo internacional –salpicado de cierto patriotismo- y nunca más se supo.

Este tipo de iniciativas y de noticias invitan a reflexionar sobre la necesaria y a menudo secundaria cuestión de la protección de los interesados. Una denuncia puede hundir una reputación, una empresa, una trayectoria. Un periodista español de principios del siglo XX escribió de un coche que era “más veloz que una calumnia”⁸. Los interesados deben tener siempre el derecho a una defensa acorde con la denuncia presentada. Su protección, legitimidad y credibilidad es tan importante como la de los informantes.

3.5. Sobre su aplicación en ámbitos sensibles.

Transparency International ha abordado en un trabajo muy reciente las mejores prácticas para la protección de los denunciantes en las fuerzas armadas (*Best practices in civilian oversight and whistleblower protection in the armed forces*). Las cuestiones que afectan a la seguridad nacional son extraordinariamente sensibles, y de la misma manera que estas informaciones reclaman un tratamiento diferenciado debido a sus características y a sus complejas implicaciones, también existe un cierto grado de consenso en torno a la necesidad de que los gestores y responsables de la seguridad pública no se escuden en razones de interés superior para solicitar un alto grado de discrecionalidad –cuando no de impunidad- en el ejercicio de sus atribuciones.

De la misma manera que Stolowy ha dejado al margen de sus investigaciones a los llamados “informantes políticos”, es preceptivo preguntarse si la Directiva de protección de los denunciantes, con un ámbito de aplicación tan amplio, ampara todo tipo de actividades. Personas como Julián Assange, Edward Snowden o Chelsea Manning no sólo siguen generando áspersos debates entre sus defensores y detractores: son figuras mundialmente conocidas que incluso han protagonizado películas y han sido proclamados como ejemplo para poner de manifiesto las malas prácticas del poder y sus múltiples ramificaciones.

Emanuela Ceva y Michele Bocchiola, por ejemplo, no tiene dudas sobre la correcta actuación de Snowden y Manning. A partir de su propia elaboración de una nueva perspectiva normativa de la obligación moral de realizar una denuncia (que han denominado “*the public-accountability-based view*”), concluyen que esta denuncia está justificada cuando “un miembro de una organización que tiene acceso privilegiado a información concerniente al uso de poderes

⁷ Otro debate de diferente contenido sobre la efectiva consideración como whistleblower se puede aplicar al caso de Rui Pinto, denunciante del caso llamado Football Leaks: <https://www.theguardian.com/football/2019/mar/05/rui-pinto-criminal-or-whistleblower-the-story-of-the-man-behind-football-leaks>

⁸ Eduardo Muñoz: “El veraneo en Málaga. Notas de un periodista. Mi automóvil”. El Imparcial, 25 de agosto de 1908. Página 2.

encomendados dentro de la organización que contradicen el mandato recibido” (Ceva y Bocchiola, 2019, pp. 117-118).

En el caso de la Directiva europea, en plena ofensiva institucional contra posibles injerencias de origen extranjero en las próximas elecciones al Parlamento Europeo, con el precedente de la filtración interesada a Wikileaks de los correos de Hillary Clinton, y con la creciente ola mundial de desinformación llamando a las puertas de la Unión Europea, quizás sea conveniente actuar con la máxima precaución y reserva en el caso de la extensión de la protección de los denunciantes a casos concretos en los que haya una sólida evidencia de uso incorrecto o malicioso de los canales de denuncias con finalidades espurias.

4. CONCLUSIONES

La propuesta de Directiva europea de protección de los denunciantes es una buena noticia que permite la incorporación de este mecanismo de control al ordenamiento jurídico de los países de la Unión Europea, donde la regulación es parcial y fragmentaria. Influido por las normas de los Estados Unidos, pero sin llegar a imitarlas en su totalidad, sin duda se trata de una buena herramienta que deberá complementar los esfuerzos de los poderes públicos por vigilar el cumplimiento de las normas, dentro de la Comisión y también en el sector privado.

La protección de los denunciantes era una de las grandes asignaturas pendientes en Europa. La transposición de la Directiva -que aún debe aprobarse- permitirá dar cobertura a quienes asuman el riesgo de denunciar las malas prácticas de las que sean testigos y tengan pruebas. No hay que olvidar, de todas formas, que cualquier poder necesita su correspondiente contrapoder, y que de la misma manera que se conocen casos de denunciantes de buena fe que han sido perseguidos, castigados y represaliados, los derechos y garantías de las personas, empresas o instituciones interesadas -es decir, objeto de una denuncia- deben ser también protegidos.

En cuanto a la evaluación de la Directiva, los plazos son demasiado largos. No parece que sea difícil realizar un seguimiento anual de las denuncias recibidas y de los casos abiertos, como ya hacen en los Estados Unidos organizaciones como el IRS o la SEC, o incluso grandes corporaciones como Telefónica.

Finalmente, la Directiva abre la puerta a un interesante debate sobre la correcta categorización de informante, y sobre su aplicación a ámbitos sensibles como la política o la seguridad nacional. En un mundo digital, complejo, con tantos y tan grandes intereses comerciales, económicos y políticos en juego, la delimitación adecuada de los canales de denuncias, de qué son y para qué deben servir, es un requisito imprescindible para que esta poderosa herramienta de control sea utilizada con la finalidad para la que fue concebida: el bien común y el interés general.

5. BIBLIOGRAFÍA

BLUEPRINT FOR FREE SPEECH (2018): “Safe or Sorry: Whistleblower Protection Laws in Europe Deliver Mixed Results”.

<https://www.changeofdirection.eu/assets/uploads/BLUEPRINT%20-%20Safe%20or%20Sorry%20-%20Whistleblower%20Protection%20Laws%20in%20Europe%20Deliver%20Mixed%20Results.pdf>

BLUEPRINT FOR FREE SPEECH (2019): “The Perugia Principles for Journalists Working with Whistleblowers in the Digital Age”. https://blueprintforfreespeech.net/wp-content/uploads/2019/01/Blueprint_Perugia_Principles.pdf

CAMPOS ACUÑA, C. (2018): “Whistleblower: análisis del denunciante de buena fe en el ordenamiento jurídico español”. El Consultor de los Ayuntamientos, nº 12, pp. 130-137.

- CEVA, E. y BOCCHIOLA, M. (2019): “Is Whistleblowing a Duty?”. Polity Press, Cambridge, 136 pp.
- COMISIÓN EUROPEA (2018): “Propuesta de Directiva del parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión”. {SEC(2018) 198 final}. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0218>
- DUNGAN, J.; WAYTZ, A. y YOUNG, L. (2015): “The psychology of whistleblowing”. *Current Opinion in Psychology*, vol. 6, pp. 129-133.
- EUROPEAN COMMISSION (2018): “Impact assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law”. {COM(2018) 218 final}. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2018/EN/SWD-2018-116-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>
- EUROPEAN COURT OF AUDITORS (2018): “Opinion concerning the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law”. Opinion n° 4/2018. <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=47282>
- INTERNAL REVENUE SERVICE – IRS (2018): “Whistleblower Program. Fiscal Year 2018. Annual Report to Congress”. https://www.irs.gov/pub/whistleblower/fy18_wo_annual_report_final.pdf
- OECD (2017): “The detection of foreign bribery. The role of whistleblowers and whistleblowers protection”. <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-The-Role-of-Whistleblowers-in-the-Detection-of-Foreign-Bribery.pdf>
- ORTIZ PRADILLO, J.C. (2018): “Los delatores en el proceso penal. Recompensas, anonimato, protección y otras medidas para incentivar una colaboración eficaz con la Justicia”. Wolters Kluwers y Fundación Manuel Serra Domínguez, Madrid, 409 pp.
- RAGUÉS I VALLÈS, R. (2018): “El fomento de las denuncias en la Administración Pública como instrumento de lucha contra la corrupción”. En PONCE SOLÉ, J. (Coord.) (2018): “Empleo público, derecho a una buena administración e integridad”. Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 289-313.
- SECURITY STOCK EXCHANGE–SEC (2018): “Whistleblower Program. 2019 Annual Report to Congress”. <https://www.sec.gov/sec-2018-annual-report-whistleblower-program.pdf>
- STEPHENSON, P. (2013): “What makes a good Whistleblower Law?”. <https://whistleblowingnetwork.org/other-resources/governance-and-democratic-accountability/protection-of-whistleblowers/>
- STOLOWY, H. (2019): “Corporate whistleblowers: a quest for protection, legitimacy and credibility”. Fundación Ramón Areces, 4 de marzo de 2019. <https://www.fundacionareces.es/recursos/doc/portal/2019/02/06/herve-stolowy-informadores-dentro-de-la-empresa.pdf>
- STUBBEN, S. y WELCH, K.T. (2018): “Evidence on the Use and Efficacy of Internal Whistleblowing Systems” (December 1, 2018). Available at SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3273589
- TELEFONICA (2018): “Informe de Auditoría, Cuentas Anuales Consolidadas e Informe de Gestión Consolidado al 31 de diciembre de 2018”.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2018): “A best practice guide for whistleblowing legislation”. https://www.transparency.org/whatwedo/publication/best_practice_guide_for_whistleblowing_legislation
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2019): “Best practices in civilian oversight and whistleblower protection in the armed forces”. <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/best-practices-in-civilian-oversight-and-whistleblower-protection-in-the-armed-forces>