



Análisis y comentarios a la proposición de Ley
Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección
de los Denunciantes



www.blueprintforfreespeech.net

Análisis y comentarios a la proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes

Blueprint for Free Speech & Corruptil

Ha pasado un año desde que el Congreso de los Diputados español acordó casi por unanimidad tener en cuenta una proposición de ley que estableciera un marco anti-corrupción en el país. Por primera vez, en la historia de España, la proposición de *Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes* tiene como objetivo abordar uno de los factores más seriamente perjudiciales para la sociedad española: una cultura de corrupción tremendamente extendida de manera global.

Indiscutiblemente, este ha sido un paso muy importante. En 2018, el Informe de Cumplimiento de GRECO sobre Prevención de la Corrupción encargado por el Consejo de Europa concluyó que España sistemáticamente incumple la implementación de medidas recomendadas para prevenir la corrupción entre parlamentarios, jueces y fiscales. Estos incumplimientos tienen un coste, ya que las pérdidas estimadas al erario público ascienden a 90.000 millones- año¹.

Además, las personas que revelan información relacionada con estas infracciones pagan un alto precio personal. A pesar del apoyo que se tiene del público y de los políticos de toda Europa, los denunciantes como Ana Garrido Ramos y Luis Gonzalo Segura se enfrentan a acoso, desempleo, procedimientos legales e incluso daños psicológicos¹.

El único remedio sostenible para hacer frente a estas circunstancias es la introducción de legislación que observe las recomendaciones internacionales y estándares de mejores prácticas. Aunque la propuesta de iniciativa legislativa española es un buen primer paso, está muy lejos de ser Integral. El objetivo de este documento es señalar los fallos de esta proposición de ley, y presentar aspectos adicionales que deberían ser tenidos en cuenta por los redactores y parlamentarios.

Luchando contra la Corrupción

Nombrada *Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes*, un defecto fundamental de la propuesta legislación es que, aunque aborda diferentes aspectos relacionados con la protección de los denunciantes (ver más a continuación), es **comparativamente limitada a la hora de introducir mecanismos integrales que combatan la corrupción política**.

Es importante resaltar que la proposición de ley no incluye muchas de las recomendaciones incluidas en el Informe Greco de enero de 2018 mencionado anteriormente, encargado por el Consejo de Europa, que son absolutamente fundamentales para luchar contra la corrupción en España.

En concreto, la ley ignora las siguientes recomendaciones:

a) Código Deontológico

En la actualidad, la proposición de ley no prevé ninguna obligación por parte del Congreso de los Diputados de adoptar un **Código Deontológico para parlamentarios**. Siguiendo lo establecido en GRECO, recomendamos que se desarrollen unas directrices generales, vinculantes para **impedir el conflicto de intereses**, la aceptación de regalos u otras ventajas y conductas sospechosas.

b) Registro y Regulación de Grupos de Presión

No exige que se **introduzca un registro de grupos de Presión**, y no prevé ninguna enmienda a las Disposiciones Reglamentarias del Congreso que asistan en el control de las partes que ejercen presión. Sin estas disposiciones, no es posible supervisar qué grupos de presión están influyendo sobre los procedimientos legislativos para conseguir beneficios unilaterales.

Además, esta proposición de ley no considera que los asesores legales o profesionales realicen actividades de lobby. Por este motivo, es necesario que se introduzca una aclaración porque si no esta disposición contiene lagunas legales.

Junto con este registro, es necesario introducir unas directrices claras referentes a las relaciones de los políticos con los grupos de presión. Para debilitar los lazos entre políticos y grupos de presión y para garantizar la independencia del político, se deben **establecer plazos de tiempo durante los cuales los políticos no puedan acceder a cargos nuevos una vez que se retiren de sus cargos políticos**.

c) Políticos Transparentes

La proposición de ley no introduce un **portal de transparencia**, en el que se registren las horas que los Miembros del Parlamento dedican a sus representados, explicando la naturaleza de su trabajo o dando información referente a patrocinios.

d) Nombramiento de Jueces

GRECO recalca el hecho de que los Miembros Parlamentarios no pueden tomar parte **en el nombramiento de jueces al Consejo General del Poder Judicial**. Así mismo, las autoridades políticas no deberán participar en el proceso de selección de los Jueces del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional, del Tribunal Constitucional ni de ningún otro tribunal. Ninguno de estos aspectos ha sido abordado en esta proposición de ley.

e) Plazo de Prescripción de los Procedimientos Disciplinarios

Además, esta proposición de ley no incluye **Plazos de Prescripción extendidos en relación con las faltas disciplinarias de los jueces**. El plazo actual de seis meses ha demostrado en la práctica ser demasiado corto.

f) Fiscalía General

Finalmente, la ley no introduce **ningún cambio en el proceso de selección ni en el plazo del mandato del Fiscal General del Estado** que garantice la independencia de este cargo. En la actualidad, el Gobierno, nombra el cargo después de escuchar las recomendaciones del Consejo General del Poder Judicial.

La recomendación para **garantizar la transparencia de las Comunicaciones entre el Gobierno y el Fiscal General** de que se introduzca una norma que exija que sean siempre por escrito y “debidamente publicadas” ha sido también ignorada.

Protección del Denunciante

Apreciamos que se ha sentido la necesidad de incluir medidas legítimas para proteger a los denunciantes como un elemento de la proposición de ley. Este ha sido el enfoque que se ha dado en muchos de los países europeos, entre ellos Francia, Luxemburgo y Eslovenia. Al mismo tiempo, es importante que las legislaciones comparadas cumplan los mismos estándares internacionales, pavimentando así el camino para la introducción de legislación independiente que ofrezca una protección efectiva.

La propuesta española incluye una serie de medidas para la protección de los denunciantes, pero no puede ser considerada en ningún caso integral. El objetivo de esta sección es ofrecer al lector un resumen de las características más importantes que deberían estar incluidas en la proposición de ley para proteger a los denunciantes de modo efectivo.

a) Amplio espectro de Infracciones Denunciables:

La proposición de ley en la actualidad solo cubre la denuncia de casos de corrupción. Se aconseja establecer un mecanismo que permita **la denuncia de todo tipo de infracciones**, ya que limitar las infracciones denunciabiles podría crear incertidumbres peligrosas para los denunciantes. Recomendamos que se facilite y se permita la denuncia de **toda falta de conducta que se considere un incumplimiento de la integridad en aras del interés público**.

b) Denuncia en los sectores Públicos y Privados, así como una definición amplia de Denunciante:

En la actualidad, la proposición de ley solo protegería a los denunciantes en el sector público. Aunque es verdad que la corrupción dentro de la administración pública es uno de los principales retos de la sociedad española, la corrupción y otras infracciones cometidas por dirigentes elegidos, así como las cometidas en el sector privado no deberían ser ignoradas. Para evitar lagunas legales, recomendamos encarecidamente que **se incluya también la protección de trabajadores del sector privado**.

Así mismo, se recomienda que se incluya una **definición de denunciante que sea lo**

más amplia posible. Esto quiere decir que no solo los empleados permanentes que hayan sido testigos de infracciones deben ser protegidos, sino que la protección deberá extenderse a los trabajadores autónomos, contratistas, empleados futuros y pasados, etc.

c) Un espectro más amplio de canales

En la proposición de ley, se limita tremendamente la elección de canales que pueden ser utilizados por los denunciantes para revelar información de interés público. Para cubrir todas las eventualidades, recomendamos que se **permitan también las denuncias a los medios de comunicación**, especialmente en los casos en los que las denuncias internas o a otros canales oficiales no hayan sido objeto de seguimiento.

En general, recomendamos la introducción de un sistema escalonado de canales de denuncia, incluyendo canales internos obligatorios de denuncia, un receptor oficial externo de denuncias y la posibilidad de denunciar a los medios de comunicación como última opción.

d) Canales especiales para Información Confidencial

En la presente situación la ley no incluye ningún detalle sobre la revelación de información que podría ser clasificada como información confidencial o de seguridad nacional. Los casos de muchos denunciantes, no solo en España sino también en otros países del mundo, han demostrado que un número considerable de casos se produce especialmente dentro de estos contextos. Por lo que resulta muy importante **introducir canales especiales y procedimientos en los que poder presentar denuncias dentro de un entorno confidencial** cuando estén relacionados con infracciones cometidas contra el interés público.

e) Anonimato

Mientras que la proposición de ley ofrece confidencialidad en relación con la identidad del denunciante, no protege las revelaciones que se hayan hecho de modo anónimo. Recomendamos que se **establezcan canales que permitan las denuncias anónimas** en los supuestos en los que el denunciante lo considere necesario, y aconsejamos que ofrezca **protección a los denunciantes que sean identificados más tarde**. Es fundamental que estos canales estén creados de modo técnicamente seguro para evitar que los denunciantes corran ningún riesgo.

Bajo ninguna circunstancia se revelará la identidad del denunciante a menos que se haya obtenido su consentimiento expreso previo.

f) Asistencia Legal Gratuita

En la propuesta actual, el apoyo legal ofrecido a los denunciantes se limita al asesoramiento legal y no ofrece justicia gratuita cuando así lo necesitara. Sin esta disposición, los demandantes deberán enfrentarse a costas judiciales muy altas, considerables costas legales y honorarios de abogados, lo que en muchos casos les

llevaría a la ruina económica. Por este motivo es necesario que **se conceda justicia gratuita a los denunciantes**.

g) Protección Extensiva contra Represalias

Como medida de protección para los denunciantes, esta proposición de ley sólo ofrece reconocimiento de sus acciones a posteriori. Para apoyar a los denunciantes y sus acciones de forma activa, la **protección debe ser preventiva**. Se recomienda que se introduzca el “estatus de denunciante” y que el portador del mismo esté sujeto a control mientras se lleven a cabo las primeras investigaciones referentes a sus revelaciones de infracciones. La “Ley sobre Protección del Denunciante en las Instituciones de Bosnia-Herzegovina”² puede ser un buen ejemplo.

Si resultara necesario, los denunciantes y sus familias deberían tener el derecho de recibir protección como testigos.

h) Castigos imponibles a los Autores de Represalias

Para poder crear un entorno en el que se prevengan las represalias contra los denunciantes, es fundamental que en primer lugar **los actos de represalia estén sujetos a castigo**.

i) Revisión Legislativa

La ley debería prever un mecanismo que permita regular y **monitorizar su implementación y efectividad**, para asegurarse de que la ley puede ser puesta al día cuando resulte necesario.

Supervisión Independiente: Autoridad Independiente de Integridad Pública

Como elemento clave de toda ley enfocada a la prevención de la corrupción, así como a la protección de los denunciantes, recomendamos el establecimiento de **una institución independiente de supervisión**. Esto ha sido contemplado en parte en este Proyecto de ley. No obstante, la prevista *Autoridad Independiente de Integridad Pública* carece de algunas características importantes:

a) Verdadera Independencia

Para evitar el conflicto de intereses, la sugerida institución necesita ser independiente del control político. Esta propuesta actual prevé que las estructuras de gobierno de esta entidad sean nombradas por el parlamento, como sucede con el nombramiento de miembros del Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo y el Presidente del Tribunal de Cuentas, o nombradas por Congreso y Senado, a través del Consejo General del Poder Judicial, en el caso del Tribunal Supremo. Al depender del poder político, estas instituciones han demostrado ser totalmente ineficaces para luchar contra la corrupción.

Por este motivo, para el nombramiento del cargo de Director de esta Institución recomendamos que se establezca un mecanismo que garantice su independencia total y absoluta de todos los partidos políticos. Resulta crucial que con este fin se obtenga la participación de los representantes de la sociedad civil para que creen el comité de supervisión. Además, el director que sea nombrado deberá tener total independencia para nombrar a sus empleados.

b) **Transparencia en la Financiación**

Esta institución necesita ofrecer acceso al público en el examen de sus cuentas. Presupuestos, sueldos y gastos deberán estar listados y puestos a disposición del público para su consulta.

c) **Recibir Denuncias**

Con la existencia de una agencia centralizada a la que los denunciantes puedan acudir cuando los canales internos no den resultado, las responsabilidades están muy claras. Además, esta agencia puede ofrecer asistencia para garantizar que los procedimientos sean seguidos correctamente.

d) **Investigar Denuncias**

La institución propuesta debería tener facultades para empezar la investigación inicial sobre las denuncias presentadas por los denunciantes, coordinar esfuerzos cuando así se requiera con otras autoridades y si fuera necesario, solicitar a los fiscales que procedan con las demandas fundadas.

Para garantizar que las investigaciones sean completas y transparentes, la institución necesita retener el estatus de entidad de supervisión de los pasos que se vayan a dar en el proceso de investigación. Debe tener derecho a vetar procedimientos y a presentar apelaciones en interés de la integridad pública si este principio fuera violado.

e) **Ofrecer apoyo**

La mayoría de los denunciantes necesitan apoyo económico o psicológico cuando presentan su denuncia. Lo ideal sería que estos servicios fueran ofrecidos por una institución centralizada que esté acostumbrada a tratar con las cuestiones planteadas por este tipo de denunciantes.

Excursiones de Mejores Prácticas: La ANAC de Italia y la Autoridad de Denunciantes Holandesa

Un ejemplo modelo de una entidad similar en Europa se encuentra en Italia: La Agencia Nacional Italiana Anticorrupción (ANAC)³ une todos los esfuerzos para combatir la corrupción y recibir denuncias de denunciantes que revelan información relacionada con incumplimientos de integridad pública. Si, a raíz de una investigación inicial, se considera que los casos tienen fundamento, se envían a las Autoridades Públicas.

En ciertas circunstancias, ANAC puede emitir multas contra empresarios o jefes que de modo injusto ejerzan represalias contra el empleado que haya denunciado. Ofrece apoyo a las empresas y entidades públicas en el establecimiento de sistemas internos, y da recomendaciones sobre cómo gestionar la confidencialidad de las

denuncias.

Así mismo, ANAC ofrece en su página Web información referente a la corrupción en Italia y a los procedimientos internos, así como información sobre los sueldos de sus empleados.

En relación con los procedimientos adoptados para ofrecer apoyo efectivo a los denunciantes, recomendamos que se examine la Autoridad de Denunciantes Holandesa⁴. Situada en la oficina del Defensor del Pueblo, ofrece una plataforma a la que los denunciantes de corrupción pueden acudir cuando presentan una denuncia.

La Autoridad de Denunciantes puede prestar consejo sobre cómo seguir debidamente los procedimientos y ofrece apoyo a los denunciantes cuando presentan su denuncia. Si fuera necesario, la institución puede iniciar una investigación preliminar.

Para reforzar los mecanismos de prevención, la Autoridad de Denunciantes ofrece información a los empresarios o jefes sobre cómo introducir políticas de integridad y mecanismos de denuncia internos.

Todos los servicios son gratuitos y ofrecidos confidencialmente.

Redacción

Para garantizar la percepción positiva de los denunciantes entre el público español, recomendamos que se introduzca el término legal de “alertador” en vez de “denunciante”. El término “denunciante” conlleva una connotación negativa, por lo que introducir el término “alertador” como un término oficial para denominar un nuevo concepto dentro del marco legal español, elevaría la opinión de los ciudadanos e incrementaría la confianza del público.

Comentarios Finales

En la actualidad, los representantes políticos supervisan los sistemas de control en la Sociedad española. Esta circunstancia incrementa considerablemente el riesgo de corrupción, ya que los políticos, que a su vez supervisan las instituciones de control, son quienes permanecen fuera de los controles legales y por tanto, por encima de la ley. Este hecho daña seriamente la Democracia, el Estado de Derecho y el Bienestar Social.

La medida más efectiva para combatir esto, sería incrementar la transparencia y fortalecer la participación cívica – en múltiples niveles. El establecimiento de mecanismos que permitan la supervisión pública de las instituciones cuya función sea incrementar la confianza pública y las responsabilidades administrativas, como sería el caso de la *Autoridad Independiente de Integridad Pública* planeada, es una forma de hacerlo. Otra, sería apoyar a aquellas personas que deciden hablar y arriesgarlo todo cuando revelan información que daña a toda la Sociedad española.

España necesita desesperadamente una estructura integral de lucha contra la corrupción que incluya mecanismos de participación pública, para que los ciudadanos españoles retomen el control de su democracia.

Acerca de Blueprint for Free Speech

Blueprint for Free Speech es una Organización No Gubernamental internacional con oficinas en Melbourne/Australia y Berlín/Alemania. Participamos en proyectos de investigación jurídica, centrándonos en cuestiones referentes a la defensa del derecho de expresión, de la protección al denunciante y de la libertad de información. Para más información, por favor, visite nuestra página Web: www.blueprintforfreespeech.net. Si tuviera alguna cuestión relacionada con esta guía, por favor, no dude en ponerse en contacto con nosotros.

Corruptil

Corruptil es una organización sin ánimo de lucro, independiente de partidos políticos, intereses empresariales o de cualquier otra índole, que lucha contra la corrupción para lograr más Democracia, un mejor Estado de Derecho y un mayor bienestar social. Nuestra acción es multidisciplinar y centramos nuestra labor en plantear soluciones a la corrupción política desde una perspectiva legal, educativa, normativa, de investigación y de difusión informativa. Para más información, visite nuestra web en www.corruptil.com

Reconocimientos

Deseamos agradecer a la Fundación Hay Derecho por su amplio análisis de las medidas previstas para proteger a los denunciantes, que ha formado la base de nuestras recomendaciones. También deseamos agradecer a nuestros socios en esta iniciativa, Fundación Internacional Baltasar Garzón (FIBGAR), por sus aportaciones y asistencia. Este estudio ha sido posible en parte gracias a las subvenciones recibidas del Internal Security Fund de la Unión Europea y de la Open Society Initiative for Europe dentro de las Open Society Foundations.



Co-funded by the
Internal Security Fund
of the European Union



The content of this document is supported by the following organizations:



© Blueprint for Free Speech, 2018 - Autoras: Veronika Nad, Lara Carrasco, Bruno Galizzi, Cannelle Lavite, José Luis Escobar

Endnotes

- 1 “Es muy triste vivir de la caridad por haber denunciado corrupción” », publicado el 8 de Febrero, 2017: <https://www.elplural.com/politica/2017/02/08/es-muy-triste-vivir-de-la-caridad-por-haber-denunciado-corrupcion>
- 2 “LeysobreproteccióndelDenuncianteenlasInstitucionesdeBosnia-Herzegovina”: <http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/LAW-ON-WHISTLEBLOWER-PROTECTION-IN-THE-INSTITUTIONS-OF-BiH-en.pdf>
- 3 <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/>
- 4 Página WebdeDutchWhistleblowersAuthority: <https://huisvoorklokkenluiders.nl/whistleblowers-authority-huis-voor-klokkenluiders-english/>