



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 & FIGBAR

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 Europa¹ 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 millones²- 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, diversos alertadores de distintos sectores de la sociedad se enfrentan a acoso, desempleo, procedimientos legales e incluso daños psicológicos³.

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 alertadores (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.

Un código ético en el sistema judicial es un pilar esencial en una ley anticorrupción. Debe haber un código ético garantizando la transparencia con normas permitiendo el control y

la participación de la sociedad civil, despejando cualquier duda o sospecha de corrupción. Esto tiene una relevancia particular en el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) donde es una obligación asegurar la transparencia en las actividades de los tribunales, instituciones jurídicas y sus integrantes. Aunque el CGPJ adoptó un código ético en Diciembre 2016, la recomendación de un código de conducta claro y exhaustivo para jueces, permanece sólo parcialmente implementada.

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.

El registro debería incluir:

1. presupuestos y gastos efectuados por los lobbistas
2. información sobre las reuniones entre los lobbistas y los partidos políticos
3. documentación de la información compartida entre los grupos de presión y las instituciones públicas
4. las agendas de los cargos públicos y de las actas de las reuniones con los grupos parlamentarios
5. los documentos presentados o distribuidos durante una reunión en que se baraje la toma de una decisión pública
6. las aportaciones y evaluaciones de las consultas públicas
7. los documentos consultados y utilizados para la toma de decisiones y
8. el registro de entrada al Congreso y las oficinas claves del Gobierno.

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.**

También debería realizarse un control de las "puertas giratorias", estableciendo un período mínimo donde ex cargos públicos no pueden ejercer funciones de lobbistas sobre aquellos asuntos que gestionaban en lo público.

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.

La Ley de Transparencia existente en España no garantiza el acceso público a la información sobre los contratos públicos, adjudicaciones, ni registro de reuniones y actividades. Hasta ahora, el acceso es otorgado a través de un requisito administrativo que puede ser fácilmente denegado en la implementación práctica de la ley. Cualquiera de los documentos producidos

por el gobierno local o nacional, debería ser de acceso público.

La propuesta de *Ley Integral de Lucha Contra la Corrupción y protección de los Denunciantes* no asegura ninguna garantía de transparencia.

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.

La independencia del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo y el Consejo General del Poder Judicial debe ser mejorada, incluso siendo el CGPJ una institución del gobierno y no jurídica. Para alentar esta independencia, el Tribunal Constitucional debería implementar un proceso transparente y público de selección de sus miembros, de acuerdo a su mérito y capacidad profesional. Siguiendo un examen de mérito, los candidatos deben ser aprobados por dos tercios de ambas cámaras, contando con el apoyo de un consejo de participación ciudadana. En el Tribunal Supremo, sus miembros deberían ser elegidos bajo el mismo procedimiento, limitando el tiempo en ejercicio del cargo. El CGPJ debería también seguir un procedimiento abierto y público bajo el control de la sociedad civil.

Aunque el informe GRECO señala algunas iniciativas parlamentarias para la implementación de una reforma, todavía no existe una implementación de esas iniciativas.

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 Alertador

Apreciamos que se ha sentido la necesidad de incluir medidas legítimas para proteger a los alertadores 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 alertadores, 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 alertadores 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 denunciables podría crear incertidumbres peligrosas para los alertadores. 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 alertadores:

En la actualidad, la proposición de ley solo protegería a los alertadores 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 alertadores del sector privado**.

Así mismo, se recomienda que se incluya una **definición de alertadores que sea lo más amplia posible**. Debe garantizarse protección a cualquiera que atestigüe una mala práctica contra el interés público, tanto como a quienes apoyan a los alertadores en sus actos.

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 alertadores para revelar información de interés público. Para cubrir todas las eventualidades, recomendamos que se **permitan también las denuncias mediante canales externos**, especialmente en los casos en los que las denuncias internas o a otros canales oficiales no hayan sido objeto de seguimiento, donde las denuncias internas ponen a los alertadores en riesgo o tienen menos chances de abordar apropiadamente la mala práctica.

En general, recomendamos la introducción de un sistema escalonado de canales de denuncia, incluyendo el establecimiento de canales internos obligatorios de denuncia, que aliente el canal interno de denuncia, un receptor oficial externo de denuncias y la posibilidad de denunciar a organizaciones externas.

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 alertadores, 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 alertador, 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 alertador lo considere necesario, y aconsejamos que ofrezca **protección a los alertadores que sean identificados más tarde**. Es fundamental que estos canales estén creados de modo técnicamente seguro para evitar que los alertadores corran ningún riesgo.

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

f) Asistencia Legal Gratuita

En la propuesta actual, el apoyo legal ofrecido a los alertadores 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 alertadores.**

g) Protección Extensiva contra Represalias

Como medida de protección para los alertadores, esta proposición de ley sólo ofrece reconocimiento de sus acciones a posteriori. Para apoyar a los alertadores 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"⁴ 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 alertadores, es fundamental que en primer lugar **los actos de represalia estén sujetos a castigo.** Sean económicos, o de otro tipo, los castigos son un método efectivo para disuadir las posibles represalias.

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 alertadores, recomendamos el establecimiento de **una institución independiente de supervisión.** Esto ha sido contemplado en parte en este Proyecto de ley. No obstante, el establecimiento previsto de una *Autoridad Independiente de Integridad Pública* padece carencias relevantes, que necesitan ser cubiertas para garantizar la protección del interés público:

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 alertadores 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 alertadores, 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 alertadores 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 alertadores.

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

Un ejemplo modelo de una entidad similar en Europa se encuentra en Italia: La Agencia Nacional Italiana Anticorrupción (ANAC)⁵ une todos los esfuerzos para combatir la corrupción y recibir denuncias de alertadores 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 alertadores, recomendamos que se examine la Autoridad de Alertadores Holandesa⁶. Situada en la oficina

del Defensor del Pueblo, ofrece una plataforma a la que los alertadores de corrupción pueden acudir cuando presentan una denuncia.

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

Para reforzar los mecanismos de prevención, la Autoridad de Alertadores 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 alertadores o 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. . La información que compone las revelaciones debe tratarse como **amenazas, daños y/o perjuicios** contra el Interés Público. Supone una limitación importante hablar sólo de delitos, cuando la información puede dar cuenta de situaciones de riesgo que no impliquen necesariamente crímenes consumados, sino amenazas, indicios claros de irregularidades o perjuicios contra la sociedad en general sin naturaleza delictiva.

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.

Reconocimientos:

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.

Acerca de:

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

FIBGAR

La Fundación Internacional Baltasar Garzón

(FIBGAR) es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, constituida en 2011 en defensa de los Derechos Humanos y la Jurisdicción Universal. FIBGAR se sustenta sobre los pilares de la solidaridad, el respeto, la promoción de los derechos humanos, la cooperación al desarrollo de los pueblos, la mediación y la lucha contra la impunidad. Sobre esas bases, su misión es la defensa de los Derechos Humanos, defendiendo a las víctimas y su derecho a la verdad, la justicia y la reparación; combatiendo a la corrupción y el crimen organizado en todas sus formas. Web: <http://www.fibgar.org>



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

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



y Asociación de Consumidores y Usuarios José María Mena

© Blueprint for Free Speech, 2018 - Autores: Veronika Nad, Lara Carrasco and Bruno Galizzi, José Luis Escobar

Endnotes

- 1 “Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Interim Compliance Report Spain”, published January 3, 2018: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680779c4d>
- 2 “La corrupción cuesta a los españoles 90.000 millones al año”: http://www.huffingtonpost.es/2016/12/09/coste-corrupcion-espana_n_13532158.html
- 3 ““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>
- 4 “Ley sobre protección del Denunciante en las Instituciones de Bosnia-Herzegovina”: <http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/LAW-ON-WHISTLEBLOWER-PROTECTION-IN-THE-INSTITUTIONS-OF-BiH-en.pdf>
- 5 <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/>
- 6 Página Web de Dutch Whistleblowers Authority: <https://huisvoorklokkenluiders.nl/whistleblowers-authority-huis-voor-klokkenluiders-english/>