



---

*Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior*

---

**2016/2224(INI)**

8.9.2017

# **OPINIÓN**

de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

para la Comisión de Asuntos Jurídicos

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)

Ponente de opinión: Maite Pagazartundúa Ruiz

PA\_NonLeg

## SUGERENCIAS

La Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior pide a la Comisión de Asuntos Jurídicos, competente para el fondo, que incorpore las siguientes sugerencias en la propuesta de Resolución que apruebe:

- A. Considerando que la Comisión afirma en su Comunicación de 5 de julio de 2016 que la protección de los denunciantes de irregularidades en los sectores público y privado contribuye a hacer frente a la mala gestión y las irregularidades, en particular la corrupción transfronteriza, la evasión fiscal transnacional y las prácticas comerciales desleales, fenómenos todos ellos que se deben principalmente a los vacíos legales que existen entre las legislaciones de los Estados miembros;
- B. Considerando que la denuncia de irregularidades es una fuente de información fundamental en la lucha contra la delincuencia organizada y la investigación de casos de corrupción en los sectores público y privado y en la detección de sistemas de elusión fiscal establecidos por empresas privadas, y que la protección de los denunciantes de irregularidades es, por lo tanto, fundamental para fomentar una cultura de rendición de cuentas pública e integridad y para salvaguardar el bien público y los intereses financieros de la Unión Europea; que los denunciantes que actúan en aras del interés público para sacar a la luz conductas indebidas, irregularidades y actividades fraudulentas o delictivas no se sienten realmente protegidos y suelen correr un riesgo personal muy elevado, ya que pueden ser objeto de despido, demandas, boicots, detención, amenazas o victimización y discriminación de muchas otras formas;
- C. Considerando que la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos son valores fundamentales de la Unión consagrados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea;
- D. Considerando que la salvaguardia de la confidencialidad de la identidad de los denunciantes y de la información que revelan contribuye al establecimiento de canales más eficaces para la notificación de casos de fraude, corrupción, irregularidades, conductas indebidas y otras infracciones graves, y que, habida cuenta de lo delicado de esta información, la mala gestión de esta confidencialidad puede derivar en filtraciones de información no deseadas y en violaciones del interés público en el interior de la Unión; que, en el sector público, la protección de los denunciantes puede facilitar la detección de la malversación de caudales públicos, el fraude y otras formas de corrupción transfronteriza relacionadas con intereses nacionales o de la Unión;
- E. Considerando que, cuando informan sobre algo que podría suponer una amenaza o perjuicio para el interés público, los denunciantes de irregularidades lo hacen en ejercicio de su libertad de expresión y de información, derechos ambos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular en su artículo 11, y guiados por un profundo sentido de la responsabilidad y del civismo;
- F. Considerando que en 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; en su Resolución, de 25 de noviembre, sobre resoluciones fiscales y otras medidas de naturaleza o efectos similares; en su Resolución, de 16 de diciembre de 2015, sobre el aumento de la transparencia, la coordinación y la

convergencia en las políticas de tributación de las sociedades en la Unión, y en su Resolución, de 14 de febrero de 2017, sobre la función de los denunciantes en la protección de los intereses financieros de la Unión, el Parlamento Europeo pedía a la Comisión que presentase una propuesta legislativa por la que se establezca un programa europeo de protección de los denunciantes eficaz y completo para quienes denuncien presuntos fraudes o actividades ilegales que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea;

- G. Considerando que las diferencias entre los Estados miembros en cuanto al trato y la protección que ofrecen a los denunciantes de irregularidades podría disuadirlos de revelar información, en particular la información de relevancia para varios Estados miembros, y que no se puede proteger a los denunciantes únicamente mediante medidas jurídicas, sino que también es necesario promover un cambio cultural en las sociedades europea en cuanto a la percepción de la denuncia de irregularidades, especialmente en relación con los derechos fundamentales;
- H. Considerando que la protección de los denunciantes de irregularidades en la Unión no debe limitarse únicamente a los asuntos europeos, sino aplicarse también a los asuntos internacionales;
1. Subraya que, en los Estados democráticos y abiertos basados en el Estado de Derecho, los ciudadanos tienen derecho a conocer las violaciones de sus derechos fundamentales y a denunciarlas, incluidas aquellas en que esté implicado su propio Gobierno;
  2. Es consciente de que la denuncia de irregularidades desempeña un papel fundamental en la lucha contra el fraude y la evasión fiscales, la mala gestión, la conducta indebida, las irregularidades, las actividades que perjudican el interés público o las actividades delictivas o ilegales; señala que las últimas denuncias de irregularidades han venido a demostrar que los denunciantes de irregularidades desempeñan un papel crucial a la hora de sacar a la luz violaciones graves de los derechos fundamentales y de proteger el interés público y mantener la rendición de cuentas y la integridad en el sector público y en el privado; señala que la protección de estos denunciantes no debe estar circunscrita a los asuntos relacionados con actividades delictivas, sino que debe aplicarse siempre que se pongan de manifiesto conductas indebidas o irregularidades; observa que la legislación vigente para la protección de los denunciantes de irregularidades se encuentra dispersa y que existen diferencias entre los distintos Estados miembros en lo que respecta a dicha protección, lo que podría tener consecuencias negativas para las políticas de la Unión;
  3. Pide una definición amplia y común de denuncia de irregularidades y de la figura del denunciante de irregularidades para garantizar la protección jurídica a todos ellos, en particular a quienes divulgan información estimando razonablemente que es cierta en el momento en el que la revelan, y hacen revelaciones inexactas de buena fe;
  4. Hace hincapié en que las personas que comunican deliberadamente información errónea o engañosa a las autoridades competentes no deben ser consideradas denunciantes de irregularidades y, por lo tanto, no deben beneficiarse de los mecanismos de protección;
  5. Pone de relieve que debe garantizarse la protección frente a ulteriores sentencias condenatorias por difamación o violación del secreto profesional;

6. Hace hincapié en que la protección de estos denunciantes debe armonizarse a nivel de la Unión; considera que un instrumento legislativo horizontal de la Unión que brinde protección a periodistas de investigación y denunciantes de irregularidades en los sectores público y privado, complementado con normas sectoriales, sería el planteamiento más eficaz para garantizar una verdadera protección integral de los denunciantes de irregularidades; reitera su petición al respecto a la Comisión de que presente antes de finales de 2017 una propuesta legislativa por la que se establezca un programa europeo de protección eficaz y completa de los denunciantes de irregularidades, acorde con los principios de proporcionalidad y subsidiariedad; añade que dicha propuesta también debe incluir mecanismos para las empresas, los organismos públicos y las organizaciones sin ánimo de lucro;
7. Subraya que las instituciones europeas deben mostrar interés y una firme voluntad de respaldar el papel de los denunciantes de irregularidades y los beneficios que aportan para subsanarlas; recuerda la falta de seguimiento y de resolución adecuada con respecto a los casos de denuncia de irregularidades en este nivel; considera que, antes de adoptar una Directiva sobre la protección de los denunciantes de irregularidades, urge aplicar debidamente las directrices de la Comisión a este respecto en el seno de las instituciones europeas, e insta a todas las instituciones y a sus agencias a que establezcan normas claras para la protección de los denunciantes de irregularidades, así como medidas contra las «puertas giratorias»;
8. Reconoce que toda persona que facilite información a una autoridad pertinente o que de otro modo adecuado revele una infracción tiene derecho a recibir protección jurídica;
9. Insta al Tribunal de Cuentas Europeo y a la Oficina del Defensor del Pueblo Europeo a que publiquen cada uno antes de que finalice 2017: 1) informes especiales con estadísticas y un historial claro de los casos de denuncia de irregularidades en las instituciones europeas, empresas, asociaciones, organizaciones y otros organismos registrados en la Unión; 2) el seguimiento de las instituciones afectadas en relación con los casos revelados, sobre la base de las directrices y normas actuales de la Comisión; 3) el resultado de todas las investigaciones iniciadas a raíz de información recibida de denunciantes de irregularidades; 4) las medidas previstas en cada caso para proteger a los denunciantes de irregularidades;
10. Manifiesta su preocupación por la vulnerabilidad de los denunciantes de irregularidades en su vida personal y profesional, así como por la posibilidad de que se entablen contra ellos procedimientos civiles y penales; pide que el marco jurídico horizontal comprenda definiciones, protección frente a distintas formas de represalias y exención de la imputabilidad civil y penal, con arreglo a los criterios que se establezcan; subraya que los denunciantes de irregularidades deben poder facilitar información de manera confidencial o anónima a fin de mantener en secreto su identidad, así como tener la posibilidad, siempre que lo permita el sistema judicial nacional, de demandar medidas provisionales o cautelares para evitar el despido hasta que se haya resuelto el caso de que se trate; cree firmemente que esto incrementará la confianza de los ciudadanos en los organismos de la Unión y nacionales;
11. Hace hincapié en que ninguna relación laboral debe restringir el derecho a la libertad de expresión y no se debe discriminar a nadie cuando ejerza ese derecho;

12. Destaca que la protección de los denunciantes de irregularidades se aplica también si finalmente no se confirma la sospecha manifestada, siempre que el denunciante actuara de buena fe;
13. Solicita el establecimiento a escala nacional y europea de canales legales, confidenciales, seguros y accesibles que faciliten la revelación a las autoridades competentes de información sobre amenazas para el interés público; reitera a este respecto su petición relativa a un organismo europeo independiente de recopilación de información, asesoramiento y orientación, con oficinas en los Estados miembros; destaca en este sentido el papel potencial de la Oficina del Defensor del Pueblo Europeo; destaca que los denunciantes de irregularidades deben poder informar libremente en el plano interno, en su lugar del trabajo, y en el plano externo, a las autoridades competentes; subraya que debe protegerse a los denunciantes de irregularidades que en un principio se acojan al anonimato y posteriormente decidan abandonarlo y precisen tal protección;
14. Subraya que las autoridades encargadas de administrar dichos canales deben investigar las denuncias de forma profesional e informar detalladamente a los denunciantes de irregularidades sobre sus derechos y responsabilidades, respaldarlos frente a cualquier medida de represalia dirigida contra ellos o contra sus familias, y garantizarles el acceso a un asesoramiento jurídico independiente, con apoyo económico si es necesario, además del apoyo y el tratamiento psicológicos que resulten necesarios, y examinar las demandas de indemnización por cualquier acoso sufrido o por la pérdida de medios de subsistencia actuales o futuros si el daño se infligió como represalia por haber difundido información bajo protección;
15. Pone de relieve que, de conformidad con los artículos 22 bis, 22 ter y 22 quater del Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea, todas las instituciones de la Unión deben disponer de una normativa interna firme y completa sobre la protección de los denunciantes de irregularidades;
16. Pide a la Comisión que tenga plenamente en cuenta la opinión de las partes interesadas sobre los datos recabados durante la consulta pública que tuvo lugar en mayo de 2017;
17. Subraya que los denunciantes de irregularidades son una fuente de información importante para el periodismo de investigación; destaca el importante papel que desempeñan los medios de comunicación en la revelación de actos ilegales o casos de conducta indebida, sobre todo cuando estos vulneran los derechos fundamentales de los ciudadanos; pide a los Estados miembros que garanticen la protección legal y efectiva del derecho de los periodistas a no revelar la identidad de su fuente; hace hincapié en que los periodistas, en caso de que ellos mismos sean la fuente, deben estar protegidos, y en que las autoridades deben abstenerse en ambos casos de someterlos a vigilancia; recuerda en este sentido que la Directiva (UE) 2016/943 relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas no debe interpretarse de forma que merme la protección de los denunciantes de irregularidades y del periodismo de investigación; subraya que los periodistas de investigación forman una categoría profesional expuesta y a menudo sacrifican su trabajo, su libertad e incluso su vida por divulgar irregularidades graves, y pide que se incorporen medidas especiales en un instrumento horizontal de la Unión para la protección de los denunciantes de irregularidades;

18. Subraya que la investigación de los temas planteados por los denunciantes de irregularidades debe llevarse a cabo de manera independiente y en el menor tiempo posible, protegiendo al mismo tiempo los derechos de las personas que puedan verse implicadas por la revelación de información; subraya que el denunciante de irregularidades o cualquier persona implicada por la revelación de información deben poder aportar argumentos y pruebas adicionales a lo largo de la investigación, así como recibir información sobre el tratamiento de la revelación;
19. Pide que se establezca una unidad independiente de asesoramiento y notificación en la Oficina del Defensor del Pueblo Europeo que esté en disposición de recibir informes y denuncias, recopilar información y asesorar debidamente sobre la protección de los denunciantes de irregularidades;
20. Pide que, en colaboración con todas las autoridades nacionales pertinentes, las instituciones de la Unión establezcan y organicen todas las medidas necesarias para proteger el anonimato y la confidencialidad de las fuentes de información, con el fin de evitar toda acción discriminatoria o amenaza;
21. Destaca que las organizaciones no gubernamentales no están exentas de las tentativas de mala administración, fraude, malversación de fondos y otras irregularidades, y considera que las normas aplicables a los denunciantes de irregularidades en el sector público y privado también deben aplicarse a las ONG;
22. Afirma que es necesaria una solución clara para los denunciantes de irregularidades que trabajan en sociedades que están registradas en la Unión pero tienen su sede fuera de esta;
23. Pide a las instituciones de la Unión que concedan un premio europeo en el ámbito de la denuncia de irregularidades a fin de cambiar la percepción de esta y su relación con los derechos fundamentales y promoverla como un acto de buena ciudadanía;
24. Hace hincapié en que el derecho de los ciudadanos a denunciar irregularidades es una prolongación natural del derecho de libertad de expresión y de información consagrado en el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales y es esencial para garantizar los principios de transparencia e integridad, así como la protección del interés público.
25. Insta a los Estados miembros a que se atengan a las Recomendaciones del Consejo de Europa sobre la protección de los denunciantes de irregularidades.

**INFORMACIÓN SOBRE LA APROBACIÓN EN LA COMISIÓN COMPETENTE  
PARA EMITIR OPINIÓN**

<b>Fecha de aprobación</b>	7.9.2017
<b>Resultado de la votación final</b>	+: 32 -: 5 0: 12
<b>Miembros presentes en la votación final</b>	Jan Philipp Albrecht, Martina Anderson, Monika Beňová, Caterina Chinnici, Rachida Dati, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Frank Engel, Cornelia Ernst, Raymond Finch, Ana Gomes, Nathalie Griesbeck, Sylvie Guillaume, Jussi Halla-aho, Monika Hohlmeier, Filiz Hyusmenova, Sophia in 't Veld, Eva Joly, Barbara Kudrycka, Cécile Kashetu Kyenge, Juan Fernando López Aguilar, Roberta Metsola, Claude Moraes, Péter Niedermüller, Soraya Post, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Branislav Škripek, Sergei Stanishev, Helga Stevens, Traian Ungureanu, Bodil Valero, Marie-Christine Vergiat, Udo Voigt, Josef Weidenholzer, Kristina Winberg, Auke Zijlstra
<b>Suplentes presentes en la votación final</b>	Andrea Bocskor, Pál Csáky, Dennis de Jong, Gérard Deprez, Andrejs Mamikins, Nuno Melo, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy, Elissavet Vozemberg-Vrionidi
<b>Suplentes (art. 200, apdo. 2) presentes en la votación final</b>	Salvatore Cicu, André Elissen, Krzysztof Hetman, Elisabeth Köstinger



## VOTACIÓN FINAL NOMINAL EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EMITIR OPINIÓN

32	+
ALDE	Gérard Deprez, Nathalie Griesbeck, Filiz Hyusmenova, Sophia in 't Veld, Maite Pagazaurtundúa Ruiz
ECR	Jussi Halla-aho, Helga Stevens, Branislav Škripek
GUE/NGL	Martina Anderson, Cornelia Ernst, Dennis de Jong, Marie-Christine Vergiat
NI	Udo Voigt
PPE	Elisabeth Köstinger
S&D	Monika Beňová, Caterina Chinnici, Ana Gomes, Sylvie Guillaume, Cécile Kashetu Kyenge, Juan Fernando López Aguilar, Andrejs Mamikins, Claude Moraes, Péter Niedermüller, Soraya Post, Christine Revault D'Allonnes Bonnefoy, Birgit Sippel, Sergei Stanishev, Josef Weidenholzer
Verts/ALE	Jan Philipp Albrecht, Eva Joly, Judith Sargentini, Bodil Valero

5	-
EFDD	Raymond Finch
ENF	André Elissen, Auke Zijlstra
PPE	Frank Engel, Traian Ungureanu

12	0
EFDD	Kristina Winberg
PPE	Andrea Bocskor, Salvatore Cicu, Pál Csáky, Rachida Dati, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Krzysztof Hetman, Monika Hohlmeier, Barbara Kudrycka, Nuno Melo, Roberta Metsola, Elissavet Vozemberg-Vrionidi

### Explicación de los signos utilizados

+ : a favor

- : en contra

0 : abstenciones