

**Estudio sobre los riesgos y
recomendaciones para la
transposición de la Directiva
UE 2019/1937 en Cataluña sobre
protección de los denunciantes de
corrupción**



Noviembre de 2020

Informe elaborado por la Fundación Hay Derecho

Con el apoyo de:

Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona



Este trabajo sólo expresa la opinión de los autores. La Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona no es responsable del uso que se pueda hacer de la información facilitada.

Contenido

Estudio sobre los riesgos y recomendaciones para la transposición de la Directiva UE 2019/1937 en Cataluña sobre los denunciantes de corrupción

1. Introducción	6
2. Marco Jurídico	9
a. Directiva UE (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.	
b. Normativa autonómica de protección de los denunciantes de corrupción.	
3. Metodología y resumen de las entrevistas	12
4. Claves de la trasposición de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019 (en adelante, la Directiva), relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión al ordenamiento jurídico español	17
a. Ámbito de aplicación personal: concepto de denunciante.	
b. Ámbito de aplicación material.	
c. Autoridades competentes.	
d. Condiciones de protección de los denunciantes.	
e. Canales de denuncia. Canales de denuncia internos.	
f. Canales de denuncia externos.	
g. Requisitos comunes a los canales externos e internos de denuncias.	
i. Deber de mantener la confidencialidad.	
ii. Protección de datos de carácter personal.	
iii. Registro de denuncias.	
h. Revelación Pública.	
i. Protección del denunciante.	
j. Medidas de protección específicas en el ámbito judicial.	
k. Sanciones.	
l. Principales recomendaciones para un futuro denunciante.	
5. Recomendaciones para la transposición de la Directiva	59
a. Ámbito de aplicación subjetiva.	
b. Ámbito de aplicación material.	
c. Condiciones de protección de los denunciantes	
d. Canales internos de denuncia.	
e. Canales externos: Autoridades competentes.	
f. Revelación pública.	
g. Requisitos comunes a canales internos y externos.	
h. Derechos de los denunciantes. Derecho a la indemnidad. Represalias. Medidas de apoyo.	

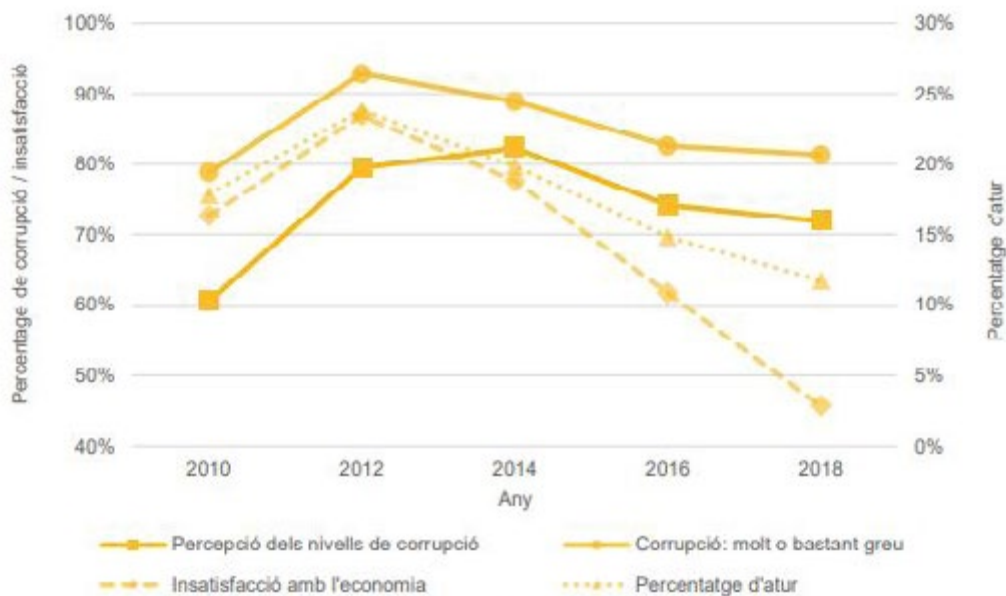


1. INTRODUCCIÓN

Denunciar la corrupción en España es actualmente una actividad de alto riesgo. Los denunciantes se enfrentan a graves represalias profesionales y personales. En diciembre de 2021 acaba el plazo para la transposición a la legislación española de la Directiva Europea (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y el Consejo del 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, una oportunidad única para conseguir mediante las normas del Derecho interno la máxima protección y las garantías necesarias para incentivar que los ciudadanos se atrevan a denunciar.

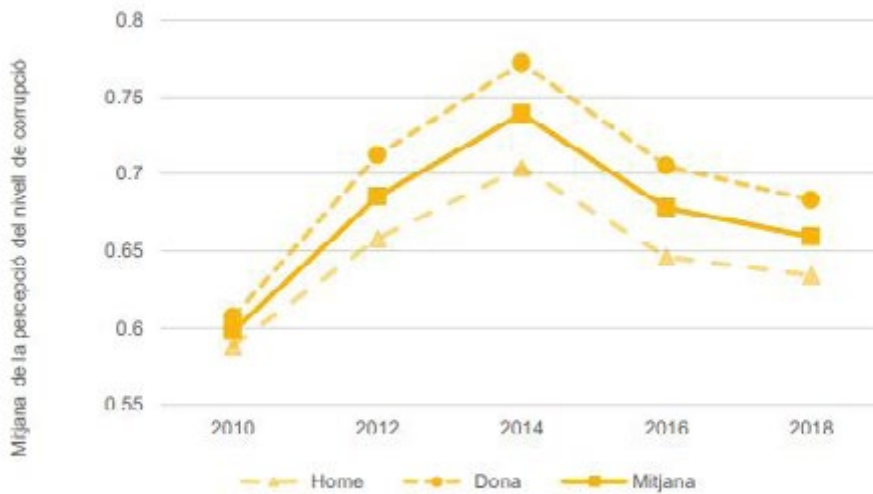
Distintas organizaciones como [Transparency International](#) y [GAN Integrity](#) ponen de manifiesto que la percepción social de los niveles de corrupción en España es muy alta. En el último Eurobarómetro el 95 % de los encuestados en España consideraron que la corrupción es una práctica extendida en nuestro país. La percepción de la corrupción específicamente en Cataluña posee también unos índices elevados. Según un informe elaborado por la [Oficina Antifraude de Cataluña](#) la percepción de la corrupción aumentó desde el año 2012 y se ha estabilizado en los últimos años. El 74 % de las personas que participaron en la encuesta entre 2010 y 2018 consideraron que en Cataluña hay bastante corrupción, y el 85 % lo consideró un problema grave o bastante grave. El estudio también arroja una serie de conclusiones interesantes como una mayor percepción de la corrupción por parte de la población joven en comparación con la población de mayor edad. Por otro lado, la percepción de la corrupción en los jóvenes es mayor cuando se trata de empresas públicas.

Figura 2: Evolució de la percepció de la corrupció, la satisfacció econòmica i la taxa d'atur



Font: Baròmetres de l'Oficina Antifrau de Catalunya 2012, 2014, 2016 i 2018

Figura 1: Evolució de la mitjana en la percepció de la corrupció a Catalunya, per sexe (2010-2018)



Font: Baròmetres de l'Oficina Antifrau de Catalunya 2012, 2014, 2016 i 2018

No obstante, el número de denuncias no se corresponde con los niveles de percepción de la corrupción; pensamos que esta discordancia entre la percepción percibida y la percepción denunciada, aparte de a otros factores, pueda deberse a que no existen incentivos suficientes (más bien todo lo contrario) para denunciar, bien por miedo a las represalias o por falta de canales adecuados para hacerlo, o de autoridades independientes que protejan a los denunciantes. Por esa razón, y como sociedad, es fundamental que mejoremos la protección de los denunciantes de corrupción, para evitar que aquellos ciudadanos que sean testigos de una mala práctica, un abuso, una infracción o incluso un delito o de cualquier caso de corrupción no se atrevan a denunciarla por miedo.

En este sentido el objetivo de este proyecto es contribuir a un debate sobre las necesidades que debemos atender en la trasposición de la Directiva, elaborando una serie de recomendaciones lo más completa posible partiendo de los testimonios y experiencias de los propios denunciantes. Para ello en el presente estudio se realiza un análisis y recomendaciones para la futura transposición de esta Directiva en el ordenamiento jurídico interno, prestando especial atención al ámbito de Cataluña y en particular al Área Metropolitana de Barcelona. En dicho análisis partimos de los preceptos contenidos en la Directiva y apuntamos a cómo debería de ser idealmente (siempre desde la perspectiva de los denunciantes) su trasposición, teniendo también en cuenta la experiencia ya acumulada en algunas CCAA que sí cuentan con una normativa de protección de denunciantes de corrupción. En palabras de los propios denunciantes de corrupción contribuir a que esta nueva regulación “tenga alma”, poniendo en el centro las necesidades y demandas de los denunciantes.

Como parte del proyecto se ha llevado a cabo una labor de trabajo de campo consistente en una serie de entrevistas a denunciantes de corrupción siguiendo un cuestionario preestablecido donde han puesto de manifiesto sus problemas y sus experiencias especialmente en el ámbito de Cataluña. Mediante la publicación de estas entrevistas se pretende, de una parte, favorecer el



conocimiento de primera mano de estos testimonios para llevar sus experiencias al ámbito de los *policy makers* de una manera comprensible y en un formato audiovisual. Pero también se trata de integrar sus demandas en el proceso legislativo que se avecina, como forma de incrementar la participación de los ciudadanos y de la sociedad civil en estos procesos, ayudando también a las Administraciones públicas que se van a ver implicadas a tener un conocimiento más profundo de sus problemas, siempre con la finalidad de mejorar la trasposición de la Directiva al ordenamiento jurídico interno poniendo el foco en aquellas cuestiones que todos o la mayoría de los denunciantes consideran críticas.

Por último, se pretende también mejorar la imagen de los denunciantes entre el público en general para incentivar a la presentación de denuncias, en línea con lo que también pretende la Directiva, mejorando la cultura de nuestro país que tiende todavía a ver en el denunciante o alertador un “chivato” o una persona desleal con la organización o Administración a la que denuncia, cuando en realidad la auténtica lealtad es, precisamente, la del denunciante y no la de los que pretenden silenciar los casos de corrupción.

En conclusión, con este proyecto la Fundación Hay Derecho quiere prestar apoyo a la labor de las autoridades, en este caso el AMB en su necesaria labor de apoyo y protección a los denunciantes de corrupción, dotándolas de las herramientas para participar con mayor conocimiento de causa en las labores legislativas de trasposición de la Directiva particularmente en el ámbito catalán. De esta manera se puede conseguir un mayor éxito en la lucha contra la corrupción, tanto desde el punto de vista de la prevención como de la investigación de este tipo de casos, mejorando, en definitiva, el funcionamiento de las instituciones y contribuyendo a la consolidación de los valores democráticos en Cataluña. De la misma forma, el objetivo es contribuir a un cambio de cultura en la percepción de los denunciantes en la sociedad catalana.

2. MARCO JURÍDICO

Directiva UE (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

La finalidad de la Directiva es otorgar protección a los denunciantes que pongan de relieve infracciones en el ámbito del Derecho de la Unión. Los Estados miembros quedan obligados a incorporarla a su ordenamiento jurídico interno pudiendo también incorporar la protección de los denunciantes en relación con las infracciones cometidas en relación con el Derecho nacional y no solo con el Derecho de la Unión. En ese sentido, es importante destacar que la Directiva establece un “suelo” o regulación mínima para proteger a los denunciantes que los Estados miembros no pueden desconocer, aunque sí mejorar.

El punto de partida es que muchos de los Estados miembros carecen de esta protección o bien, cuando existe, presenta desigualdades importantes entre unos y otros. Esta protección insuficiente supone un riesgo no solo desde el punto de vista del funcionamiento de las políticas de la Unión en un Estado miembro, sino también en relación con otros Estados miembros y con la Unión Europea en su conjunto dado que estas infracciones del Derecho de la Unión pueden tener una dimensión transfronteriza. De ahí el objetivo que persigue la Directiva de que se apliquen en todos los Estados miembros unas normas mínimas comunes que garanticen una protección efectiva de los denunciantes en lo que respecta a aquellos actos y ámbitos que se refieran a la aplicación del Derecho de la Unión. Pero, de forma lógica, prevé que los Estados miembros puedan hacer extensiva su aplicación y la protección de los denunciantes a otros ámbitos distintos de manera que exista un marco global y coherente de protección de estas personas a nivel nacional.

De ahí la relevancia de su trasposición particularmente en países que, como España, carecen de una normativa de ámbito nacional de protección de los denunciantes de corrupción con los problemas de desprotección que esto conlleva y que han sido puestos de manifiesto por los denunciantes entrevistados en nuestro trabajo de campo. Se trata de aprovechar la necesidad de trasponer esta Directiva que se refiere a infracciones del Derecho de la Unión para elaborar una normativa estatal que suponga, como pretende la Directiva, la creación de un marco coherente y global de todos los denunciantes de corrupción a nivel nacional y que incluya lógicamente no sólo a las personas que denuncian infracciones del Derecho de la Unión sino también a las que denuncian infracciones del ordenamiento jurídico interno, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico.

En nuestra opinión debe también de aprovecharse esta oportunidad para superar la actual fragmentación existente en cuanto a la protección de los denunciantes de corrupción dado que, como veremos a continuación, ya existe normativa autonómica en algunas CCAA que protege a los denunciantes, si bien dentro de su ámbito competencial. Además, existen importantes diferencias entre unas y otras, de manera que carecemos a nivel nacional de un marco global y coherente de protección de estas personas en los términos que persigue la Directiva.

Normativa autonómica de protección de los denunciantes de corrupción.

Como hemos adelantado, no disponemos de normativa de ámbito estatal sobre protección de denunciantes de corrupción pero si contamos con normativa autonómica promulgada antes de la aprobación de la Directiva que conviene tener presente a los efectos de este estudio en la medida en que puede servir de guía u orientación a la posible trasposición de la Directiva a nivel

estatal, en la medida en que es posible detectar problemas de aplicación práctica o experiencias exitosas que convendría replicar. Incluso algunas de estas normas han ido más allá de Directiva al menos en aspectos tales como la definición de los denunciadores o los hechos susceptibles de denuncia, si en otras cuestiones presentan mayores limitaciones.

El problema que plantea la existencia de estas normas de ámbito autonómico es el que también ha detectado la Directiva en relación con los Estados miembros: la desigual protección de los denunciadores según que las denuncias se refieran a infracciones u organizaciones de ámbito estatal o de ámbito regional o local, y dentro de estas últimas, según que exista o no una normativa autonómica que les proteja adecuadamente. A su vez, cuando existe normativa autonómica el grado de protección conferido es también muy distinto. En definitiva, la situación de los denunciadores de corrupción en nuestro país depende, básicamente, de cuestiones tales como la competencia estatal o autonómica y la normativa de aplicación. Esto carece de cualquier lógica desde el punto de vista tanto de la protección efectiva de los denunciadores en España como de la finalidad última que se persigue con este tipo de normativa, que es, en definitiva, garantizar el mejor cumplimiento de las disposiciones normativas vigentes y la lucha contra la corrupción.

Todas las entrevistas llevadas a cabo en el presente proyecto se realizaron a denunciadores que presentaron sus denuncias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Las entidades y organizaciones denunciadas han sido de distinto tipo: empresas privadas, Administración, partidos políticos o empresas públicas. De los casos analizados en las entrevistas tres denunciadores procedían del ámbito local, en concreto de los Ayuntamientos de Esplugues de Llobregat, Barcelona y Sabadell. Un denunciante procedía del ámbito autonómico, el Servicio de Empleo de Cataluña (Servei d' Ocupació de Catalunya). Otro denunciante procedía de una empresa privada subcontratada, BB Serveis; otro denunciante procedía de un ámbito en el que participan varias Administraciones, el Palau de la Música Catalana. El último denunciante procedía de una empresa pública estatal de la que no se facilitará el nombre para salvaguardar su identidad.

Esta variedad de procedencias y de organizaciones dentro de una misma Comunidad autónoma nos ha permitido lograr una buena muestra a los efectos de poder analizar los problemas y los retos que han afrontado todos ellos al presentar denuncias por corrupción; también nos ha permitido contrastar el funcionamiento de las instituciones que velan por el buen cumplimiento de estos procedimientos.

Entre la normativa autonómica actualmente en vigor hay que mencionar muy destacadamente el modelo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana cuyo art. 14.1 que crea la denominada Agencia Antifraude de la Generalitat Valenciana, que ahora mismo se encuentra liderando la protección de los denunciadores de corrupción en España. Siguiendo el mismo modelo se aprueba la Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears.

En los momentos de escribir estas líneas el valenciano es el modelo autonómico de mayor éxito. Solamente en 2019 la Agencia Valenciana Antifraude atendió a [168 denuncias](#). En la Agencia Antifraude de Cataluña se han presentado [1.337 denuncias](#) en los últimos diez años y la Oficina de Prevención y lucha contra la corrupción de Baleares recibió en el año 2019 [50 denuncias](#). Otras CCAA como Andalucía o Castilla y León se encuentran en el momento de escribir el presente informe tramitando sus proyectos de leyes autonómicas en relación con la protección de los denunciadores de corrupción siguiendo el modelo de Valencia.

Pero existen también otras normas autonómicas que crean Agencias u Oficinas antifraude (con



distintos nombres) y protegen en distinta medida al denunciante de las prácticas que en dichas normas se recogen, como ocurre con la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés del Principado de Asturias o, de especial interés para este estudio, la Ley catalana 14/2008, de 5 de noviembre, por la que se crea la Oficina Antifraude de Cataluña.

3. METODOLOGÍA Y RESUMEN DE ENTREVISTAS

Para la realización del presente estudio se han llevado a cabo siete entrevistas a distintos alertadores de corrupción que denunciaron delitos cometidos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña. La realización de entrevistas a los distintos denunciadores ha sido la herramienta clave para la recolección de datos cualitativos permitiendo la obtención de contenido original y de una información muy significativa a los efectos del proyecto, dado que ha permitido, de una parte, tenerla en cuenta a la hora de analizar el análisis de la Directiva realizado en la primera parte de este informe, pero también diseñar las recomendaciones para la futura transposición de la Directiva recogidas en la segunda parte.

Para su selección, y dado que en España existe una larga lista de denunciadores **más o menos pública, se ha atendido a distintas razones.** La primera de ellas fue la necesidad de elegir denunciadores que hubieran planteado la denuncia en la Comunidad Autónoma de Cataluña para poder llegar a conocer en profundidad la situación de los denunciadores en esta región, sus problemas y el funcionamiento de instituciones como la Agencia Antifraude de Cataluña. La segunda, su disponibilidad a colaborar con el proyecto mediante la realización de entrevistas que eventualmente pudieran publicarse. En este punto hay que destacar que si bien la mayor parte de las personas contactadas mostraron su disposición a participar en el proyecto, algunas personas (en concreto dos de los denunciadores contactados) declinaron participar por el considerable desgaste emocional que supone volver a recordar estas experiencias o bien porque se encuentran ahora mismo con procedimientos judiciales abiertos relacionados con su condición de denunciadores, prefiriendo no participar en el proyecto por temor a interferir o perjudicar su posición en dichos procedimientos.

Por otro lado, tal y como ya hemos señalado uno de los denunciadores entrevistados ha solicitado mantener el anonimato si bien ha accedido a la utilización del material obtenido para la realización del informe. En este caso también lo ha hecho para no perjudicar su defensa en las causas procesales abiertas a consecuencia de la denuncia. Otro de los denunciadores ha preferido también la no publicación y difusión de la entrevista por las mismas razones.

Las entrevistas se han llevado a cabo entre los meses de septiembre y octubre de 2020 por videoconferencia, dada la situación epidemiológica. En todos los casos se ha empleado el mismo cuestionario, con la finalidad de facilitar el análisis comparativo posterior, siguiendo también la estructura utilizada en la propia Directiva, pero permitiendo también a los denunciadores contar brevemente su caso o desviarse en ocasiones de las cuestiones planteadas para enriquecer las entrevistas y la información obtenida. Los casos en que determinadas preguntas no se han planteado o contestado se debe a que la entrevistadora consideró que ya se había respondido a esas preguntas en contestaciones anteriores.

La entrevista se ha estructurado de la siguiente manera: tras una breve descripción del caso se aborda la experiencia de la denuncia y los problemas a los que se enfrentó al utilizar los canales internos y externos de denuncia, con especial atención, si lo hubo, al papel de las instituciones existentes, en particular de las Agencias antifraude. En la segunda parte de la entrevista se han abordado las medidas de protección económica, jurídica o psicológica que el denunciante necesitó o hubiera precisado. A continuación, se pregunta por el curso de la investigación a la que dio lugar la denuncia y por la participación del denunciante en ella, así como por sus resultados. Por último, se les ha preguntado por sus expectativas y demandas respecto a la transposición de la Directiva europea y se les han pedido recomendaciones para futuros denunciadores. Lógica-



mente, se les ha facilitado realizar aquellas manifestaciones o facilitar información adicional que consideren importantes para el objetivo del proyecto.

El cuestionario utilizado ha sido el siguiente:

A. Cuéntenos muy brevemente su caso.

B. Canales

1. ¿Qué canal utilizó para denunciar? ¿Por qué?
2. Cuando interpusieron la denuncia ¿qué mecanismos existían en ese momento para denunciar?
3. ¿Hubiera preferido denunciar interna o externamente?
4. Si denunció internamente:
 - a. ¿Qué problemas encontró denunciando internamente?
 - b. ¿Fue un procedimiento fácil? ¿Garantizaba la confidencialidad? ¿Le inspiraba confianza?
 - c. ¿Qué sucedió con su denuncia? ¿Se investigó adecuadamente?
 - d. ¿Qué echó en falta durante la tramitación de su denuncia? ¿Qué hubiera necesitado?
5. Si denunció externamente ¿Tuvo que acudir a canales externos? ¿Por qué? ¿Cuál fue el resultado?
6. ¿Tuvo algún tipo de presión, acoso o sufrió represalias a consecuencia de su denuncia? Si la respuesta es positiva, enumérelas.

C. Protección

- a) Como consecuencia de la presión y la intimidación derivada de la denuncia ¿Hubiese necesitado algún tipo de apoyo psicológico?
- b) ¿Sufrió represalias por parte de la empresa o del denunciado? ¿Llegaron estas represalias a los tribunales?
- c) Como consecuencia de las represalias llevadas a cabo por la empresa o el denunciado, ¿Hubiese necesitado algún tipo de apoyo o asesoramiento legal?
- d) ¿Qué tipo de quebranto económico le supusieron las represalias?
- e) ¿Qué medidas laborales y profesionales concretas hubiera necesitado durante ese periodo? (ej. Traslado provisional a otro puesto de trabajo del mismo o equivalente grupo, escala o categoría profesional; concesión de un periodo de excedencia con derecho al mantenimiento de su retribución, etc.)
- f) ¿Quién considera que debería facilitarle la protección necesaria? ¿La Administración? ¿Una Agencia Anticorrupción? ¿Los jueces?
- g) ¿Qué hubiera necesitado usted para quedar indemne en todos los aspectos tras el proceso de denuncia?

D. Investigación



1. ¿Se investigó adecuadamente su denuncia? Razone su respuesta tanto si la contestación es positiva como negativa.
2. ¿Le fueron informando sobre el avance del proceso con garantías de confidencialidad? ¿Pudo colaborar en la investigación de alguna manera? ¿Cómo?
3. Antes de realizar la denuncia, ¿echó en falta más información previa para saber cómo sería el proceso y las posibles consecuencias para usted? En particular ¿tenía usted conocimiento de las posibles sanciones por infracción del deber de confidencialidad del empleado?
4. ¿Tuvo usted que presentar documentación en soporte de su denuncia? ¿Cómo la adquirió?
5. ¿Cuál fue el resultado de la investigación?
6. ¿Está usted satisfecho con ese resultado?

E. Conclusiones y Perspectivas

1. Si le preguntara qué debe de hacer una persona que quiere ser denunciante de corrupción hoy qué consejos le daría usted a la vista de su experiencia?
2. ¿Cómo valora el papel de las agencias antifraude que existen ya en España?
3. ¿Qué les pediría a los responsables de la tramitación de la normativa sobre protección de denunciantes de corrupción y de la trasposición de la Directiva europea?

A continuación, se presenta un breve resumen de las siete entrevistas realizadas. Su transcripción completa podrá consultarse en el Anexo I.

Entrevista 1 - Albert Comellas:

4º teniente de alcalde del gobierno de coalición de Esplugues por el PDeCAT. Se negó a financiar ilegalmente el PDeCAT, a través de dos actos que le solicitaron en 2018: el primero de ellos contratar como asesor del gobierno municipal, directamente a cargo del Ayuntamiento, a un estudiante de periodismo al que ya se tenía contratado por el grupo municipal del PDeCAT para liberar de ese gasto la cuenta corriente del grupo político municipal. El segundo de los actos solicitados fue dar acceso a esa cuenta con fondos públicos del grupo político municipal para desviarlos a los futuros gastos electorales del PDeCAT. Ante estos hechos Comellas decide denunciar internamente dentro del PDeCAT, a la Defensora del Asociado, pero ante la inacción y el inicio de las represalias (le expulsan del partido) decide denunciar por canales externos a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada y a la Oficina Antifraude de Cataluña. El caso aún no ha sido resuelto.

Entrevista 2 - Maite Morao:

Jefe de servicio de planificación urbanística en el Ayuntamiento de Sabadell. En 2015 se negó a

hacer una cesión gratuita que falseaba la recalificación de unos locales en un complejo situado en una de las avenidas más importantes de la ciudad para cederlo, “a dedo” a un colectivo de Arran, las juventudes de la CUP, que formaban parte del equipo municipal. En el momento en el que denuncia internamente estos hechos se le abren varios expedientes disciplinarios y comienza una campaña de acoso contra ella y su familia. Cuando lo denuncia internamente este mecanismo solo sirve para poner sobre aviso a los denunciados y que el acoso y las amenazas se multiplicaran. El caso aún no ha sido resuelto, a la espera de juicio.

Entrevista 3 - Carlos Martínez:

Inspector de cursos de formación para parados y trabajadores en la provincia de Barcelona, en el Servei d’Ocupació de Catalunya (SOC). Descubre que a los formadores se les está destinando la mitad o tercera parte del importe previsto por normativa para estas subvenciones. Lo pone en conocimiento de sus superiores, pero estos le advierten que no siga investigando y denunciando el caso públicamente, o de lo contrario le pueden acusar de delitos de revelación de secretos. Denuncia también internamente la manipulación de sus informes negativos de pago de estas subvenciones al representante sindical de UGT en el Departament de Treball. Sin obtener resultado, denuncia posteriormente a la Fiscalía del Tribunal Superior de Cataluña, a la prensa, al Defensor del Pueblo y en asambleas del 15M. La Fiscalía y la Oficina Antifraude de Cataluña han archivado la causa. Ahora mismo se encuentra únicamente abierta en la Agencia Valenciana Antifraude gracias a una denuncia conjunta con algunos formadores. En 2018 la Fiscalía de la Audiencia Nacional ordenó reabrir el caso que continúa pendiente de resolución.

Entrevista 4 – Joan Llinares:

Director gerente del Palau de la Música, nombrado en julio de 2009 tras el inicio de la intervención de Fiscalía en el Palau. Todos los delitos que Joan Llinares va comprobando y denunciando se suman al proceso que ya había iniciado anteriormente la Fiscalía Anticorrupción. Cuando comienza el proceso de denuncia de estos hechos empieza a recibir amenazas personales. Posteriormente se encuentra con la imposibilidad de encontrar trabajo tras su paso por el Palau. El caso ha terminado con sentencias condenatorias para los responsables, Felix Millet y Jordi Montull. En la actualidad Joan Llinares dirige la Agencia Antifraude valenciana.

Entrevista 5 – María José Alarcón y Robert Martínez:

María José, trabajadora de BB Serveis, (proveedora de servicios en las residencias en Cataluña) observa algunos aspectos disfuncionales en estas residencias con el objetivo de abaratar costes: tarda días en recibir su nómina y finalmente es despedida junto a otras 300 trabajadoras. Encuentra evidencias de que el dinero público destinado a estas residencias no llegaba ni a las personas dependientes ni a las trabajadoras. A través de este despido improcedente se empiezan a conocer las irregularidades que estaba cometiendo BB Serveis y, tanto ella, como Robert Martínez empiezan a investigar y a recabar testimonios de otras trabajadoras en otras residencias para finalmente denunciarlo a la Fiscalía, a la Oficina Antifraude de Cataluña y a diversos medios de comunicación. Aún están a la espera de la celebración del juicio.

Entrevista 6 – Itziar González:

Concejala del distrito de Ciutat Vella en el Ayuntamiento de Barcelona en 2007. Concejala responsable de empezar a regular por primera vez las licencias de pisos turísticos en Barcelona. Cuando accede al cargo es consciente de que, además de la falta de regulación en este ámbito, existe todo un entramado corrupto alrededor de la concesión de estas licencias por parte del



equipo de los servicios técnicos y jurídicos del distrito de Ciutat Vella. Lo denuncia internamente a los servicios de disciplina interna centrales, pero no llega a denunciarlo externamente a la Fiscalía entre otras cosas, porque el Ayuntamiento se desentiende y no se persona. Ha sufrido amenazas de muerte y allanamiento de morada a consecuencia de la paralización de todo el entramado de las licencias. Y ha presentado denuncias a los MMEE y al juzgado de guardia, siempre a título personal. En la actualidad González aun está a la espera de la celebración del juicio.

Entrevista 7 – Anónimo:

Trabajador en una empresa pública, se opone al pago de ciertos sobrecostes a un contratista, en contra de la propia empresa, por considerarlos inadecuados. Ante su denuncia, la propia empresa le despide y denuncia por prevaricación y revelación de secretos. El trabajador por su parte lo denuncia a la Fiscalía Anticorrupción. En la actualidad el caso está a la espera de juicio por los hechos denunciados por el entrevistado y por la imputación del propio denunciado.

4. CLAVES DE LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA AL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNO.

En este cuarto punto del informe abordaremos las claves para realizar una trasposición de la Directiva a nuestro ordenamiento jurídico interno de manera que se atiendan razonablemente las demandas manifestadas en nuestro trabajo de campo por los denunciantes de corrupción en base a su propia experiencia.

Trasposición de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019 (en adelante, la Directiva), relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión al ordenamiento jurídico español.

La Directiva Europea 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, fue publicada el 26 de noviembre pasado en el diario oficial de la Unión Europea y entró en vigor el 17 de diciembre, si bien se dio dos años a los 27 países de la Unión Europea para trasponerla a su ordenamiento jurídico interno, es decir, hasta el 17 de diciembre de 2021, si bien para las entidades jurídicas del sector privado que tengan de 50 a 249 trabajadores se dispone de un plazo mayor, hasta el 17 de diciembre de 2023.

La trasposición de esta Directiva al ordenamiento jurídico interno plantea un enorme reto y a la vez ofrece una gran oportunidad para proteger adecuadamente a los denunciantes de corrupción en España. La Directiva establece un “suelo” mínimo de protección de los denunciantes de la corrupción en el ámbito del Derecho europeo que debería razonablemente ser el mismo para la protección de los denunciantes en el ámbito del Derecho interno. Pero además una trasposición ambiciosa de la Directiva Europea de denunciantes puede permitir ampliar las medidas mínimas establecidas en la Directiva Europea, yendo más allá de lo establecido en la norma europea, para lo que convendría tener muy presente la experiencia real y las principales preocupaciones de las personas que han sido o son denunciantes de corrupción. Este es precisamente el objeto del presente estudio.

Así lo recoge la propia Directiva, que permite que los Estados miembros puedan introducir o mantener disposiciones más favorables para los derechos de los denunciantes que los establecidos en ella, y que además en su art. 25 recoge el principio de trato más favorable y cláusula de no regresión permitiendo que se puedan introducir o mantener disposiciones más favorables para los derechos de los denunciantes que los en ella recogidos. Por tanto, los Estados miembros no pueden regular en sentido menos favorable a los derechos de los denunciantes que tienen así garantizada, al menos, la protección que les otorga la Directiva en relación con las infracciones del Derecho de la Unión. De la misma forma parece coherente que esta misma protección se garantice a los denunciantes de las infracciones del Derecho nacional.

Por supuesto, tal y como establece el art. 24.2 de la Directiva su aplicación no constituirá en ninguna circunstancia motivo para reducir el nivel de protección ya garantizado por los Estados miembros en los ámbitos regulados por la misma

En ese sentido, en nuestro trabajo de campo los denunciantes expresaron, por una parte, su deseo de participar activamente en el proceso de trasposición de la Directiva y de ser oídos por los organismos competentes para dicha trasposición y de otra su deseo de que la trasposición al ordenamiento jurídico interno vaya más allá del mínimo previsto en la Directiva europea. Para ello varios entrevistados subrayan la importancia de contar con la experiencia de los propios de-

nunciantes y de las asociaciones y plataformas que llevan años trabajando en este ámbito.

También manifiestan la importancia de que la trasposición al ordenamiento jurídico interno vaya acompañada del establecimiento de instituciones u organizaciones (especialmente las denominadas autoridades competentes) que cuenten con suficiente autonomía, independencia y medios suficientes para ejercer adecuadamente las funciones que se les encomienden, en definitiva, para que las medidas que se puedan establecer no se queden en papel mojado. Es decir, reclaman que no se trate únicamente de una trasposición técnica sobre el papel y que sea realmente efectiva, considerando esencial el papel de las autoridades competentes y los canales externos de denuncia.

Varios denunciantes proponen una serie de medidas no contempladas en la Directiva y que podrían ser positivas de cara a la reducción de la corrupción y a la mejora de la protección del denunciante, que abordaremos en el apartado de recomendaciones.

Testimonios:

Itziar González: *“que creemos todas esas instituciones ciudadanas, que las hagamos públicas, que nos publicitemos que expliquemos que existimos, que evidentemente las administraciones exijamos que nos ayuden económicamente para esta misión, evidentemente. Y poder ser unas instituciones que, aunque económicamente tengamos soporte público, nuestra misión sea independiente. Esos espacios independientes, ciudadanos bien capacitados, bien publicitados y bien presentes, son los que cualquier ciudadano que se encuentra en una posición de tener que alertar tiene que ir primero.”*

Joan Llinares: *“Es decir, el nacimiento de las agencias antifraude no es suficiente porque lo que se necesita es, primero a nivel de Estado, en particular en la propia agencia estatal y en los territorios donde ya existen las agencias, establecer los mecanismos de coordinación. Y donde no existen las agencias que actúe la propia agencia estatal, como autoridad del Estado que esto vaya unido a una ley integral de lucha contra la corrupción a nivel estatal que incorpore todo aquello que jueces o fiscales se oponen diciendo ‘no es que si la convención dice eso, pero no está traspuesto.’ ni ahora tenemos la directiva europea de protección de las personas denunciantes.” [...] “que no hagan como otras transposiciones, que ha sido la pura mecánica, sin crear luego o **instituciones bien dotadas para poder desarrollar sus preceptos legales**” [...] **“que escuchen aquellos que estamos en esta batalla, que escuchen a las asociaciones de personas que han denunciado corrupción, que ya existen estos colectivos, que escuchen a la ciudadanía, que está organizada en forma de asociaciones, en forma de fundaciones como la propia Fundación Hay Derecho o aquí en Valencia, en la acción cívica contra la corrupción. Hay instituciones que llevan muchísimos años compenetradas del tejido ciudadano y civil como para calibrar. Desde esta visión social calibrar la gravedad de las situaciones por las que nos encontramos. **Que escuchen y que no se conformen con la transposición técnica de una norma que puede ser muy buena pero que sin convertirse en instituciones, lo que antes comentaba de nuestros amigos escandinavos, de ‘si no hay instituciones, no hay buen gobierno, entonces puede haber buenas leyes, puede haber buenas normas pero si luego, no hay las instituciones especializadas ad hoc creadas para desarrollar estas nuevas normas jurídicas, pues se quedará en pura letra**”***

Anónimo: *“Así que les pediría que se dieran prisa. Porque luego, para modificar las leyes, ya hay tiempo. Esto no quiere decir que hagan una ley que no valga para nada. Ahí está la directiva y se puede mejorar, pero lo que no podemos hacer es estar dando la patada para adelante y vamos a continuar a ver hasta dónde llegamos.” [...] “pues tiene bastantes puntualizaciones, bajo mi criterio no, pero yo lo primero que diría es que se den prisa. Ya no podemos estar esperando, o sea,*

el que se agote el plazo y luego pidamos prórrogas y que continuamos sin tener una ley. Porque realmente lo que está provocando es que es justamente el que no haya más personas que se animen a denunciar corrupción y lo que están viviendo”

María José Alarcón y Robert Martínez: *“En principio tendría que estar ya aplicada, otra cosa es que no se esté haciendo y se está intentando agotar el plazo, como se hacen en muchas cosas en este país. Ya tendría que estar implementada. Lo que pasa que hay unos márgenes y lo están agotando hasta ese momento”. A la pregunta sobre qué les pedirían a los responsables de la transposición de la directiva: “Primero que cuenten con los denunciantes de corrupción, que tomen buena nota de lo que estamos diciendo. No necesariamente digo nosotros, pero que sí que haya una serie de representantes fuertes a ser posible, unos cuantos para que podamos explicar las realidades que tomen notas y que las ejecuten”.*

Por otra parte, aunque la Directiva deberá transponerse antes del 17 de diciembre de 2021 (salvo para los sujetos privados que cuentan con un plazo más dilatado) convendría no apurar en demasía los plazos, como vienen solicitando los propios denunciantes entrevistados dado que muchos de ellos en el momento actual siguen desprotegidos tal y como reclama la sociedad civil. En la actualidad, se ha constituido en el seno de la Sección de Derecho Público de la Comisión General de Codificación del Ministerio de Justicia un grupo de trabajo que es el encargado de preparar la propuesta de texto de trasposición de la Directiva, con el objetivo de que esté terminado antes del 2 de diciembre de 2020 y pueda ser aprobada en el año 2021, antes del plazo límite.

La aceleración de la transposición es de vital importancia tal y como señala Anónimo en el anterior fragmento citado puesto que deja desprotegidos a los actuales alertadores con procedimientos abiertos y desincentiva la presentación de denuncias por parte de nuevos alertadores. En este sentido cabe destacar que de los siete entrevistados seis de ellos continuaban con procesos abiertos y se encuentran actualmente en situación de desprotección o en su caso se han visto obligados a recurrir de manera privada a asistencia jurídica, psicológica, entre otras cuestiones que iremos analizando a lo largo del informe.

Analizaremos a continuación siguiendo la estructura de la propia Directiva los principales aspectos que hay que tener en cuenta a la hora de trasponerla al ordenamiento jurídico interno. En cada apartado iremos haciendo referencia a la información extraída del trabajo de campo realizado.

a) Ámbito de aplicación personal: concepto de denunciante.

La primera cuestión es a quien se protege, es decir, a quien consideramos denunciante a efectos de otorgarle la protección prevista en la Directiva. Pues bien, la protección de la Directiva se otorga básicamente (según su art. 4) a las personas que trabajen en el sector privado o público y que hayan obtenido información sobre infracciones en un contexto laboral, incluyendo.

A continuación, especifica que dicho concepto se aplica como mínimo a las siguientes categorías:

- a) las personas que tengan la condición de trabajadores en el sentido del artículo 45, apartado 1, del TFUE, incluidos los funcionarios;
- b) las personas que tengan la condición de trabajadores no asalariados, en el sentido del artículo 49 del TFUE;
- c) los accionistas y personas pertenecientes al órgano de administración, dirección o supervisión de una empresa, incluidos los miembros no ejecutivos, así como los voluntarios y los trabajadores en prácticas que perciben o no una remuneración;

d) cualquier persona que trabaje bajo la supervisión y la dirección de contratistas, subcontratistas y proveedores.

Hay que tener en cuenta que la Directiva permite proteger también a los ex trabajadores, en la medida en que prevé su aplicación a los denunciantes cuando comuniquen o revelen públicamente información sobre infracciones obtenida en el marco de una relación laboral ya finalizada, y a personas que pueden encontrarse realizando procesos de selección, por ejemplo, o negociando un contrato que no haya comenzado siempre que la información sobre infracciones haya sido obtenida durante el proceso de selección o de negociación precontractual.

Adicionalmente también se prevé que las medidas de protección del denunciante previstas en la Directiva también se aplicarán, en su caso, a otras categorías de personas como:

- a) los facilitadores;
- b) terceros que estén relacionados con el denunciante y que puedan sufrir represalias en un contexto laboral, como compañeros de trabajo o familiares del denunciante, y
- c) las entidades jurídicas que sean propiedad del denunciante, para las que trabaje o con las que mantenga cualquier otro tipo de relación en un contexto laboral.

En conclusión, la Directiva considera como denunciantes básicamente a las siguientes categorías de personas: Trabajadores, ya lo sean por cuenta propia o por cuenta ajena, funcionarios y empleados del sector público, extrabajadores, personas cuya relación laboral todavía no ha comenzado, accionistas y miembros del órgano de administración, dirección o supervisión de una empresa, voluntarios y trabajadores en prácticas y cualquier persona que trabaje para los contratistas, subcontratistas y proveedores.

Aunque se trata de una definición muy amplia sin embargo se encuentra anclada en la existencia presente, pasada o futura de una relación laboral o de prestación de servicios (incluso con carácter voluntario) con la organización o empresa cuyos hechos se denuncian o con sus proveedores, contratistas y subcontratistas. La excepción es la referencia a los accionistas de una empresa. Se extiende también a los miembros del órgano de administración, supervisión o dirección de la organización afectada.

Como manifiesta la propia Directiva en sus considerandos previos, la razón de esta definición es la consideración de que son las personas que trabajan para una organización pública o privada o están en contacto con ella en el contexto de sus actividades laborales las que suelen tener el conocimiento de amenazas o perjuicios para el interés público que surgen en ese ámbito.

Hay que señalar que en todos los casos de las personas entrevistadas incluidas en nuestro trabajo de campo sí existía este tipo de vinculación laboral (de distinto tipo) con la organización cuyas prácticas o actividades denunciaron por lo que no se planteaba el problema de la falta de encaje en la definición de denunciante recogido en la Directiva. La mayoría de los entrevistados eran empleados públicos, salvo una persona que era trabajadora de una empresa privada subcontratada por la Administración y un funcionario. También como hemos visto hemos entrevistado cargos electos.

No obstante lo anterior, y dada la posibilidad de que las irregularidades denunciadas puedan ser conocidas por terceras personas que no tengan esta relación laboral, o no pertenezcan a las categorías recogidas en el artículo transcrito, o incluso se trate de personas jurídicas que puedan conocer estos supuestos o incluso organizaciones de la sociedad civil que luchen contra la corrupción, parece conveniente que la trasposición de la Directiva se realice ampliando este

concepto de denunciante, siguiendo el modelo por ejemplo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana cuyo art. 14.1 en relación con el estatuto de la persona denunciante considera como tal a los efectos de esta ley, cualquier persona física o jurídica que comunique hechos que pueden dar lugar a la exigencia de responsabilidades legales.

En concreto, así lo recoge el art. 35 del Reglamento de la Agencia Valenciana Antifraude. En el mismo sentido, de conformidad con la normativa que rige en las Islas Baleares cualquier persona pueda denunciar cualquier situación de fraude o corrupción de la que tenga constancia en el sector público balear.

De igual forma, en Asturias, el art. 59 de la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés señala igualmente que: *“Cualquier persona física o jurídica podrá denunciar conductas, hechos o situaciones de las que pudieran derivarse ilícitos administrativos o penales con la corrupción o comportamientos contrarios a la integridad pública en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias, los organismos y entes públicos dependientes o vinculados a ella, así como en las sociedades mercantiles y fundaciones en las que aquella tenga directa o indirectamente participación mayoritaria o dominio efectivo cuando sean designados previo acuerdo del Consejo de Gobierno o por sus propios órganos de gobierno.”*

De igual forma, en la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra se considera denunciante (aunque no se recoge una definición) a cualquier persona que denuncie los hechos o actuaciones que recoge dicha norma.

El proyecto de la Junta de Andalucía de protección de los denunciantes de corrupción también prevé que *“Cualquier persona, física o jurídica, podrá dirigirse a la Oficina para comunicar presuntos comportamientos que puedan ser considerados incluidos en su ámbito de actuación. Castilla y León está elaborando en el momento de escribir estas líneas un proyecto normativo en esta misma dirección”*.

Por el contrario, en Aragón el art. 45 de la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas recoge una definición mucho más limitada del denunciante que se circunscribe al ámbito público y exige vinculación laboral actual, al señalar que: *“Se considera denunciante a los efectos de esta ley a cualquier empleado del sector público de Aragón o de las instituciones y órganos estatutarios que pone en conocimiento de la Agencia de Integridad y Ética Públicas hechos que pudieran dar lugar a la exigencia de responsabilidades por alcance o penales por delitos contra la Administración pública”*. Por tanto, en este caso no solo se exige una vinculación laboral, sino que se especifica que esta vinculación tiene que ser la del empleo público, restringiendo enormemente el concepto de denunciante de corrupción.

También hay que subrayar la obligación que se impone en alguna norma autonómica (y a la que no se refiere la Directiva) de que las autoridades, los empleados públicos y todos los que cumplan funciones públicas o desarrollen el trabajo en entidades y organismos públicos deben comunicar inmediatamente a la Agencia Antifraude de la Generalitat de Valencia, desde el momento en que los conozcan, los hechos que puedan ser susceptibles de ser objeto de investigación o inspección por parte de la Agencia, sin perjuicio de las obligaciones de notificación propias de la legislación procesal penal.

Esta precisión es importante desde la perspectiva de los denunciantes entrevistados que han manifestado repetidamente no haberse sentido apoyados en su denuncia por las instituciones afectadas, sus directivos o sus empleados, que no apoyaron sus denuncias o eludieron sus obli-

gaciones legales en este punto o incluso se posicionaron claramente en contra del denunciante por lo menos en un momento inicial. En los procesos judiciales entablados a consecuencia de la denuncia (muchos de ellos contra los propios denunciantes) la actuación de las instituciones u organizaciones implicadas consistió en la defensa del supuesto buen hacer de la organización frente a la posición del denunciante, situación que, como es lógico, debilita la fuerza de la denuncia, las investigaciones subsiguientes y compromete la propia situación personal y profesional del denunciante, por no hablar del coste reputacional.

Los alertadores resaltan en definitiva que cuando un funcionario o un empleado público de una Administración decide denunciar, la institución afectada no es la que presenta la denuncia, de manera que echa en falta el apoyo institucional que sería muy relevante. En este sentido son constantes las referencias de los denunciantes a la soledad en la que se encontraron. Los denunciantes lamentan que las instituciones afectadas no se personan en este tipo de causas, de manera que no se solidarizan con la actuación del empleado, funcionario o cargo electo que está denunciando hechos que perjudican gravemente a la institución. Esto supone que las denuncias se hacen a título personal, con las consecuencias de todo tipo que esto supone.

Itziar González: *“Fíjate que la amenaza de muerte llega al juzgado. Pongo la denuncia como Itziar González, no la pone el Ayuntamiento. Eso es importante decirlo, o sea, nadie se solidariza con las cosas que me pasan como concejal y por tanto yo hago las denuncias a título individual y cuando llegan al juzgado de guardia se archivan. **Si yo hubiese ido como Ayuntamiento no se hubiesen archivado ya lo primero que vivo es el abandono de que mi acción, que es como concejal, como persona que lucha por el servicio público, la Administración no se hace solidaria de mí, políticamente y las denuncias las pongo solo, con lo cual se archivan [...] yo aún así persevero en hablar con los Mossos, en explicar las cosas que creo que no están bien. Pero no pongo la denuncia porque veo que el Ayuntamiento no me acompaña. Esto es importante ya que es porque no se hacen solidarios en las denuncias de lo mío. ¿Cómo se van a hacer solidarios de una crítica al malfuncionamiento del distrito que ellos han gobernado durante años?”***

*“O sea lo que es importante **cuando un cargo electo que se responsabiliza realmente de lo que funciona mal, su denuncia tiene que ser solidaria, que obligadamente es el Ayuntamiento el que se presente. No ella o él, es el propio Ayuntamiento. Eso tiene que de alguna manera hacerse, se tiene que fomentar, claro”***

Joan Llinares: *“Una de las cuestiones que generó un conflicto es el de que el posicionamiento del Palau de la Música entrara dentro del propio proceso judicial y mi posicionamiento desde el primer momento fue el de la personación. Había que personarse porque el perjudicado, la institución perjudicada, tenía que reclamar que se le devolviera aquello que había sido, aquello que había sido extraído de forma fraudulenta”*

Maite Morao: *“Estuve completamente sola para empezar porque mis compañeros que al principio pues todos me apoyaban, porque, de hecho, a ellos también los habían hostigado y también les habían obligado a hacer estos informes, y también se negaron y algunos de ellos también fueron cesados, porque me daban soporte. Pero a medida que el tiempo pasaba, pues te vas quedando solo porque tienen miedo, porque saben lo que te han hecho a ti. Tienen miedo de que les acaben pasando lo mismo. [...] Una de las conclusiones a las que llegan los jueces. ¿Por qué esta persona defiende el interés general? **¿Es que no hay nadie más que lo defienda, ni siquiera el Ayuntamiento? Claro, es que el Ayuntamiento eran ellos. No pueden o no decidieron formar parte de la acusación en esta causa, de manera que se acabó archivando”***

Carlos Martínez: *“un segundo aspecto que creo que sería interesante es que fuese obligatorio*

considerar al denunciante como parte interesada en la denuncia. Porque actualmente está estipulado, sólo está reglamentado, de que el denunciante deberá recibir en el plazo de 7 días acuse de recibo de su denuncia y en un plazo máximo de tres meses en notificación del estado de esa denuncia si ha sido archivada. Si continúa así, simplemente garantiza esto la directiva actualmente. En cambio, **si el denunciante fuese considerado parte interesada, tendría derecho a saber cómo está yendo la denuncia y si luego fuese archivada, tendría derecho a recurrirla a discutir el archivo o aportar más datos.** Pero si no es conocedor de nada, si no sabe cómo va pocos argumentos tendrá para replicar. Por esto creo que sería de interés capital que fuese parte interesada”.

Albert Comellas: “Finalmente presento denuncia a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, dada la inactividad del Ayuntamiento, e informé posteriormente a la Oficina antifraude de Catalunya. [...] Como concejal, precisamente, además del área de ocupación y también como corresponsables del área de buen gobierno transparencia, pues lógicamente estamos obligados a informar a la Alcaldía y externamente estamos obligados todos los ciudadanos a informar a las autoridades” “lo que me hubiese gustado es que la propia institución para la que yo trabajaba y que había sido afectada, en el fondo, por una proposición de malversación de caudales públicos y un intento de contratación claramente forzada contra, digamos, las atribuciones del concejal, **lo que me hubiese gustado es que la propia institución se presentase como acusación en el caso.** No lo ha hecho, lo sigue dilatando”.

Una de las consecuencias de la falta de personación (y de apoyo institucional) por parte de la organización afectada y que estas denuncias se hagan a título personal es que la limitación de los recursos disponibles por parte de los denunciantes. A diferencia de lo que sucede con las organizaciones afectadas, empresas públicas o Administraciones, que tienen una mayor disponibilidad de recursos, por lo que en ocasiones por motivos económicos los denunciantes acaban desistiendo de denunciar tal y como relata **Maite Morao** en su testimonio:

*“Para ponerte un ejemplo, yo gané el juicio, se condenó al Ayuntamiento porque era clarísimo. Todos los hechos que denuncié fueron probados y el juez digamos que los fue relacionando todos como hechos ciertos y probados. **¿Qué hicieron ellos? recurrir o simplemente dar una patada adelante, como que el dinero no es suyo, el dinero es de todos y para mí defenderme pues supone volver a hacer un gasto, ¿no? Bueno, pues es que es la muerte de cualquier denunciante al final, pues la mayoría acaban rindiéndose porque no pueden asumir económicamente lo que supone defender el interés de todos**”.*

Esta contradicción, particularmente llamativa cuando son los propios denunciados los que dirigen o controlan la institución u organización afectada cuestiona también, como veremos, la propia efectividad del cauce interno de denuncias. En este sentido se incide sobre la anomalía que supone que en los Ayuntamientos sea frecuente que los denunciantes (que suelen proceder de Cuerpos de Habilitados de carácter nacional, interventores, secretarios o tesoreros) tengan que enfrentarse con que los denunciados son normalmente sus jefes (alcaldes, concejales, etc) de manera que se encuentran en una situación insostenible. Se insiste en la idea de que el controlador no puede depender a efectos laborales del controlado. Es el caso que relatan Albert Comellas, Maite Morao, ambos profesionales en los Ayuntamientos de Esplugues y Sabadell pero también Carlos Martínez del Servei d’Ocupació de Catalunya o Anónimo en su empresa pública.

b) Ámbito de aplicación material

En la Directiva, como es lógico, las actuaciones u omisiones objeto de denuncia se refieren a las infracciones del Derecho de la Unión en las materias a las que se refiere su art.2. No nos referiremos a ellas pormenorizadamente dado que lo que interesa a los efectos de este estudio son

básicamente las infracciones del ordenamiento jurídico nacional, que son también las que han denunciado los entrevistados.

Pero más allá de la enumeración de las materias que abarca el ámbito de aplicación material de la Directiva, nos interesa destacar que en dicho precepto se definen como infracciones las acciones u omisiones que sean ilícitas y estén relacionadas con los actos y ámbitos de actuación de la Unión que entren dentro del ámbito de aplicación material de la Directiva sino también las actuaciones u omisiones que desvirtúen el objeto o la finalidad de las normas establecidas en dicho ámbito.

Dicho de otra forma, la Directiva abarca no solo las infracciones en sentido formal sino también las denominadas prácticas abusivas, es decir, aquellos actos que no pareciendo ilícitos desde el punto de vista formal sin embargo desvirtúan el objeto o la finalidad de la ley. Se trata, por tanto, de una definición amplia y finalista que no se limita a las infracciones penales, administrativas o vulneraciones formales del ordenamiento jurídico, sino que incluye también aquellas conductas que siendo aparentemente ajustadas formalmente a las normas tienen por propósito vulnerar su objeto o finalidad. Pensemos por ejemplo en una licitación pública “amañada” en que aparentemente se respeten todos los principios formales de la contratación pública, pero se persiga la adjudicación a un licitador determinado, lo que no es en absoluto infrecuente.

Pero además la propia Directiva señala que el propósito es proteger no solo la denuncia de infracciones o abusos ya cometidos sino también de infracciones futuras, es decir, que no se hayan materializado todavía, pero que muy probablemente se vayan a cometer, acogiendo por tanto lo que podríamos llamar acciones preparatorias de futuras infracciones. También es posible denunciar actos u omisiones que puedan considerarse como intentos de ocultar infracciones.

En cuanto a las pruebas disponibles no es exigible que se aporten pruebas concluyentes, basta que los denunciantes planteen dudas o sospechas razonables. No se ampara, por el contrario, a las personas que comuniquen información que ya esté completamente disponible para el público, o fundamenten sus denuncias en rumores y habladurías no confirmados.

En los casos de las personas entrevistadas, todos los hechos denunciados se referían a infracciones de carácter penal, es decir, a los casos más flagrantes de vulneración de las disposiciones del ordenamiento jurídico interno. Por ejemplo, se denunciaron delitos fiscales. La mayor parte de los delitos denunciados se estaban cometiendo en el momento de la denuncia, pero algunos llevaban ya años cometiéndose, de manera que se ponían de manifiesto tramas de corrupción muy asentadas e institucionalizadas. En otros casos los hechos denunciados hacían referencia a acciones delictivas puntuales en las que se pidió la colaboración o incluso la autorización del denunciante, negándose éste a participar y procediendo a su posterior denuncia.

Por tanto, consideramos que en la trasposición al ordenamiento jurídico interno debe adaptarse el ámbito material partiendo de este concepto amplio que recoge la Directiva. De hecho, en alguna de las normas autonómicas ya existentes se contienen definiciones similares.

c) Autoridades competentes

La Directiva se limita a establecer que los Estados miembros deben designar a las autoridades competentes para recibir las denuncias, darles respuesta y seguirlas, debiendo dotarlas de los recursos adecuados para desempeñar su función. Estas autoridades son precisamente las competentes para gestionar los cauces de denuncia externos, como veremos.

De las entrevistas a los denunciantes de corrupción se desprende que consideran que la exis-

tencia de una autoridad independiente con medios suficientes es esencial para garantizar tanto la investigación de las denuncias como la propia protección de los denunciantes de manera efectiva. Algunos denunciantes consideran también esencial que exista una autoridad de ámbito estatal que actúe bajo los mismos criterios y sea capaz de investigar casos de corrupción que se desarrollen o se reproduzcan en varias Comunidades Autónomas. No obstante, cuando existen estas autoridades (en España sólo por ahora a nivel regional y no en todas las CCAA) las diferencias entre unas y otras parecen manifiestas. Por tanto, como primera demanda se exigiría que la trasposición de la Directiva contemple la creación de una autoridad estatal con los requisitos de independencia, autonomía y suficiencia de medios y en segundo lugar que las actuales autoridades autonómicas se aproximen en cuanto a los criterios de funcionamiento y de protección de los denunciantes.

Hay que insistir que en relación con las agencias antifraude o autoridades competentes, en terminología de la Directiva, lo que se considera esencial es su independencia. Teniendo en cuenta en particular el ámbito catalán, la mayoría de los entrevistados (en realidad, todos menos uno) declaran que la Oficina Antifraude de Cataluña nunca actuó, sólo lo hizo de manera muy tardía o se limitó a solicitar información. Podemos concluir que el descontento con su funcionamiento es muy generalizado, llegando a calificarla de “mero observatorio del fraude”. Señalan que la Agencia Antifraude ha encontrado siempre motivos para no proteger al denunciante. En muchos casos la Oficina Antifraude de Cataluña ha archivado los casos. Hasta tal punto la insatisfacción con su funcionamiento es relevante que algunos denunciantes consideran que la Oficina Antifraude de Cataluña está incurriendo en el delito de omisión del deber de persecución del delito por parte de funcionario público. Estos testimonios son una de las conclusiones más destacadas del presente estudio, la falta de un interlocutor real en Cataluña que proteja a los alertadores, pese a que existe una institución como esta:

Albert Comellas: *“sólo conozco la (Agencia Antifraude) catalana y debo decir que a la vista de este caso y de otro algo similar que ha tenido lugar en Sabadell, me parece que es un mero observatorio del fraude. Siempre han encontrado motivos para no hacer su trabajo de protección del denunciante. Por tanto, más que oficina antifraude en base a las atribuciones legales tan limitadas que tiene en Cataluña, al contrario que, por ejemplo, en Valencia. Aquí debería ser llamada Observatorio del Fraude. Quizá la Agencia Valenciana sí que podría ser denominada Agencia Antifraude Valenciana”.*

Maite Morao: *“Si te puedo decir que la Agencia Valenciana es una maravilla. Todos los denunciantes valencianos están encantados. Para empezar, están protegidos, que es una cosa inaudita en otras comunidades. Y te puedo hablar de la mía en Cataluña. Pues desgraciadamente no tenemos un marco normativo que nos acompañe. Y no tenemos, nada, no tenemos un interlocutor”. “Creo que todos los denunciantes la envidiamos (Agencia Antifraude de Valencia), pero desgraciadamente en Cataluña no tenemos nada. Ni por el estilo, no. Ni yo ni la mayoría de mis compañeros denunciantes catalanes hemos podido tener nunca un diálogo franco, una protección de ningún tipo. Bueno, no, no existe en estos momentos. No, no existe. Supongo que por falta de marco legal, no sé si por falta de voluntad política, pero no existe”.*

Itziar González: *“seguramente soy de los primeros alertadores de Cataluña, pero la Oficina de Anticorrupción de Catalunya nunca se ha interesado por saber qué me ha supuesto eso y cual es mi situación. Nadie “¿Qué viste, qué no viste, ¿Qué análisis haces del funcionamiento de la Administración? ¿Qué opinas de los servicios técnicos?” Nadie, nadie ha querido saber. Para mí lo más reparador hubiese sido aportar este conocimiento. No ha habido manera”.*

María José Alarcón y Robert Martínez: *“Nulo, nulo, completamente. En nuestro caso, ha*

sido nulo no nos ha servido para nada (La Oficina Antifraude de Cataluña), simplemente para enfrentarnos a ellos porque no están haciendo correctamente su trabajo. A mi hoy por hoy la Oficina Antifraude en Barcelona me sobran, si no todos más de la mitad. Ósea estamos pagando un dinero a unas personas que realmente no están actuando correctamente y no están viendo lo que lo que hay delante de lo que se les pone por delante. Más bien **se escudan en que esto está judicializado y no es así, no es así [...] yo creo que están cometiendo delito directamente.** Y se lo hemos dicho a ellos, a la Oficina Antifraude de Cataluña. Les hemos dicho que desde nuestro punto de vista están cometiendo delito, que es la omisión del deber de persecución del delito por parte de funcionario público. Que esto tiene castigo. Y posiblemente haya más delitos”

Desde su experiencia como denunciante, pero también como actual director de la Agencia Antifraude de Valencia, **Joan Llinares** habla de las limitaciones a las que están sujetas este tipo de organismos subrayando que las Agencias Antifraude tienen restringida su capacidad de actuación a aquellas acciones que no llegan a ser tipificadas como ilícito penal pero que son reprochables y deben de ser perseguidas. Por otro lado, destaca las potestades de estas autoridades deben de cesar ante la intervención de cualquier órgano jurisdiccional:

Joan Llinares: “La de Cataluña es la que la que tiene más años, tiene diez años, pero durante más de seis años esta agencia, esta oficina antifraude, estuvo controlada por un personaje puesto por Artur Mas y afortunadamente este personaje fue destituido de forma fulminante por el Parlamento de Cataluña. Cuando se descubrió sus tejemanejes con esta mafia policial que ahora el caso Kitchen ha vuelto a dejar en entredicho la relación entre el que entonces era ministro del Interior y este director de la Agencia Antifraude, donde se intercambiaban información para perjudicar a sus opositores políticos y para perjudicar. Es decir, nadie. Estamos libres de riesgo de que la mafia política corrupta, al igual que tiene infiltradas muchas instituciones, terminen infiltrando también hasta aquellas agencias, [...] Las agencias nacen sobre una premisa que sin ellas no tendrían sentido que su independencia en su independencia política, su independencia de las demás administraciones. Con ello no hay independencia si no va acompañada de la imparcialidad de aquellos funcionarios que tenemos encargada por el Parlamento. La función de trabajar por una vida, por una por unas administraciones públicas donde rija criterios de buen gobierno, de ética pública y sobre todo de exclusión de cualquier práctica, de cualquier mala práctica que suponga fraude o corrupción.”

“Pero control especializado en prevenir el fraude y la corrupción no hay ninguno. **Lo que hay son controles reactivos.** Es decir, la Fiscalía Anticorrupción actúa cuando ya la corrupción ha llegado a tal nivel que les llega la información suficiente que ellos necesitan para poder actuar, que esté clasificada como ilícito penal. Porque si no hay ilícito penal, ellos tampoco pueden intervenir. **Nosotros actuamos sobre muchas, actividades administrativas que son la antesala de la corrupción, o sea, en el ámbito de conflictos, de interés, en el conflicto de interés, no tiene tratamiento penal.** Sin embargo, está en la base de adjudicaciones de obras, servicios, suministros que se alteran o se filtran informaciones para beneficiar a los amigos ¿no? Es decir, **hay enormes prácticas administrativas que no llegan a cruzar la línea del ilícito penal y que sin embargo son reprochables y que las tenemos que combatir.** Y de ahí forma parte también, el actuar en el ámbito de la formación de nuestro funcionariado, en el sentido de lo que es correcto y de lo que no es correcto, administrativamente hablando. Con la puesta en funcionamiento de nuestras agencias. En este ámbito no ha actuado nunca nadie en el ámbito que antes comentaba. **Nosotros tenemos la potestad de la protección de las personas denunciantes, pero**

es una protesta limitada también que cesa ante la intervención de cualquier órgano jurisdiccional”.

Para otros entrevistados esta limitación es criticable, lo mismo que la diversidad de criterios existentes. Por eso insisten en la necesidad de la creación de una Agencia Antifraude a nivel nacional que pueda coordinar las acciones y los procedimientos que se extiendan a varias Comunidades Autónomas, ya que tal y como expresa Carlos Martínez en su entrevista las Agencias tienen distintos criterios a la hora de abrir las investigaciones o archivarlas, y, en su opinión, tienden más bien a lo segundo.

Otras contradicciones tienen que ver con otro tipo de consideraciones, como las propias potestades o competencias de las Agencias. Ya hemos visto que mientras en la Agencia Valenciana se considera que sólo se pueden investigar ilícitos administrativos derivados de denuncias, pero no infracciones penales (de manera que cuando existen indicios de delito deben de inhibirse de las investigaciones en curso y remitir lo actuado a la Fiscalía o al Juez) en el mismo supuesto la Agencia catalana si se considera competente, dado que al menos cuando considera que no hay delito procede directamente a archivar las actuaciones.

Anónimo: *“No sé si debería existir una nacional, porque al final las comunidades autónomas y en un caso como el nuestro en el que claro, las irregularidades se cometían en diferentes comunidades autónomas o que se tendría que aglutinar de forma unánime, pero creo que da una ayuda y una tranquilidad y un trabajo que están haciendo, de las que conozco, que la verdad es que yo me quito el sombrero y ojalá hubiera podido yo recurrir a algo así (a las Agencias Antifraude) porque ya ellas mismas intentan proteger a los alertadores y te dan el soporte para orientarte donde tienes que denunciar”.*

Carlos Martínez: *“Bueno, yo te puedo hablar como tengo experiencia de la Agencia Catalana y la Agencia Valenciana, pues tengo bastante conocimiento de causa de cómo obstruían o han actuado. Y fíjate que hay un montón de contradicciones entre ellos. Fíjate, por ejemplo, que en la Agencia Valenciana Joan Llinares dice que las oficinas antifraude y agencias antifraude sólo investigan ilícitos administrativos, o sea, irregularidades, que no pueden investigar delitos. Cuando ven delito, inmediatamente deben inhibirse y enviarlo a Fiscalía. Esto es lo que dice Joan Llinares por escrito. Hay tuits al respecto. Vale, entonces la Oficina Catalana Antifraude, sobre una denuncia que presenté hace un año archiva diciendo que no ven delito. O sea que son en criterios totalmente opuestos. La evaluación dice que sólo delitos que no pueden investigar, que sólo investigan irregularidades ilícitas y la catalana archiva porque sólo ve irregularidad, no ve delito. O sea que entre ellos nos aclaran dos agencias antifraude y las oficinas hay contradicciones de peso entre ellas”.*

Profundizando en esta cuestión relativa a la dispersión de criterios existente en las actuales agencias antifraude autonómicas la conclusión de los denunciantes es que el sistema actualmente existente en nuestro país constituye un mosaico muy fraccionado:

Joan Llinares: *“Esto es en estos momentos un mosaico muy fraccionado de unas instituciones que la Convención de las Naciones Unidas dice que los Estados y que los gobiernos deberían de crear y que deberían de tener en funcionamiento desde el año 2003. De hecho, en Europa la OLAF existe desde 1999. Aunque la Unión Europea no tiene un organismo de protección de personas denunciantes, eso lo deja para los propios estados”.*

También hay que subrayar que mientras se valora negativamente el papel de la Oficina Antifraude de Cataluña en el extremo contrario se evalúa muy positivamente la actuación de la Agencia Antifraude de Valencia ya que se considera que, a diferencia de la catalana, sí ofrece protección real.

Otra reflexión que se extrae del trabajo de campo es que en la actualidad no hay un control especializado en la prevención del fraude y la corrupción; lo que priman son los controles reactivos, que se activan siempre “a posteriori”, una vez que los fraudes o las infracciones ya se han cometido. Por ejemplo, señalan que la Fiscalía Anticorrupción actúa sólo cuando ya la corrupción ha llegado a un nivel suficientemente elevado como para que puedan disponer de la información suficiente para iniciar las actuaciones penales, lo que exige que esta corrupción pueda tipificarse como un posible delito. Si la corrupción detectada no puede tipificarse como una infracción penal, la Fiscalía y los órganos judiciales tampoco pueden intervenir.

Por esa razón, consideran muy importante la activación de controles preventivos y la formación de los empleados públicos sobre lo que constituyen actuaciones conformes al ordenamiento jurídico o pueden considerarse supuestos que pueden incurrir en infracciones del mismo, ya sean administrativas o penales o incluso irregularidades de otro tipo. También señalan que la protección que conceden las agencias antifraude a los denunciantes de corrupción presenta limitaciones, en la medida en que una vez que se inicia la intervención de un órgano judicial dicha protección cesa.

En conclusión, los entrevistados sugieren que la transposición de la Directiva vaya acompañada de la creación de instituciones bien dotadas de competencias y medios para poder desarrollar su función, tomando como referencia aquellos países que tienen programas e instituciones sólidas de protección de denunciantes y de testigos.

Por tanto, en este punto la trasposición de la Directiva debe de garantizar la independencia y neutralidad de la autoridad competente para investigar las denuncias y para proteger a los denunciantes. De todas las medidas a adoptar en este sentido, parece esencial que la Autoridad goce de independencia del Poder Ejecutivo y de las Administraciones Públicas a las que debe de controlar, que tenga atribuidas las competencias adecuadas para desarrollar sus funciones y que esté dotada de recursos y medios suficientes, haciendo especial hincapié en las actuaciones relacionadas con la prevención de la corrupción.

En cuanto al nombramiento de su máximo responsable debe de garantizarse un perfil adecuado con experiencia mínima previa en su ámbito de actuación estableciendo además que el nombramiento se produzca por una amplia mayoría del órgano legislativo correspondiente. Ejemplos de ellos son el propio nombramiento de Joan Llinares como director de la Agencia Valenciana Antifraude, denunciante en el caso Palau y con más de 20 años de experiencia en la gestión de entidades públicas; o Jaime Far Jiménez, director de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de Baleares, también con amplia experiencia en la lucha contra el fraude en la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Por el contrario, la experiencia de la Oficina Antifraude de Cataluña, cuyo anterior director (un nombramiento de carácter político de Artur Mas) ha aparecido en los medios como involucrado en la utilización política de casos muy mediáticos de corrupción se encuentra en el extremo opuesto.

d) Condiciones de protección de los denunciantes

El objetivo de la Directiva es garantizar la indemnidad de los denunciantes, es decir, que la presentación y tramitación de la denuncia no les suponga ningún tipo de perjuicio ni personal, ni profesional ni patrimonial a ellos o a su entorno más cercano. Sin embargo, hay que tener en cuenta que para tener el derecho a esta protección es preciso que los denunciantes tengan motivos razonables para pensar que la información que proporcionan en el momento de la denuncia es veraz. Es decir, se exige la buena fe del denunciante, lo que supone la creencia razonable de que la denuncia que efectúan es veraz y responde a la realidad de los hechos.

Además, el denunciante tiene que proceder a la denuncia utilizando los canales que regula la Directiva, ya se trate de canales internos, de canales externos o incluso acudiendo a una revelación pública.

En el trabajo de campo se pone de manifiesto que todos los denunciantes actuaban de buena fe y además prácticamente en todos los supuestos se han iniciado procedimientos como consecuencia de las denuncias presentadas, habiéndose llegado en algunos casos a obtener sentencias condenatorias para los denunciados como ha ocurrido en el denominado “caso Palau”.

También es importante destacar que la Directiva no exige que se tramiten las denuncias anónimas, sino que establece expresamente que son los Estados miembros los que deben de decidir si se exige o no a los sujetos obligados y a las autoridades competentes aceptar y tramitar las denuncias anónimas. No obstante, la Directiva sí reconoce que las personas que hayan denunciado o revelado públicamente información sobre infracciones de forma anónima en un primer momento pero que hayan sido identificadas y sufran represalias posteriormente tienen derecho a la protección que se concede a los denunciantes en los mismos términos y con las mismas condiciones los que se hayan identificados.

En cuanto al anonimato, en nuestro trabajo de campo no hay consenso sobre la conveniencia de que la trasposición de la Directiva garantice esta posibilidad. Nuestros denunciantes no la tuvieron obviamente, aunque ellos consideran que lo esencial no es tanto garantizar el anonimato como garantizar la confidencialidad y que no sea posible revelar su identidad. Destaca además lo que manifiestan la mayoría de los denunciantes, quienes consideran prácticamente imposible garantizar la protección de su identidad en el momento de plantear una denuncia, con las graves consecuencias que esto supone.

Testimonios:

Maite Morao: *“Siempre se publicó mi nombre, mis apellidos, mis fotografías, fotografías de mi familia en todos los medios locales, en medios públicos y medios privados, pero subvencionados por el Ayuntamiento. Yo nunca tuve derecho a que se protegiera ni mi persona ni mi domicilio. De hecho, mi domicilio fue atacado por el partido político en diversas ocasiones. Y nadie me protegió. Nadie.” “Si pudiera proteger su identidad sería maravilloso, porque en el momento en el que se conoce quién eres y qué has denunciado, estás acabado. No conozco ningún denunciante español, y conozco a bastantes, que haya sobrevivido al intento. Todos se encuentran con causas penales abiertas. Pues por lo que comentabas, porque han compartido la información de los delitos que cometían todos sus superiores con la prensa o con el juzgado o cosas absolutamente increíbles que piensas pero si es lo que debían hacer. Si lo que está penado precisamente es que un funcionario o un trabajador público conociendo un delito no lo denuncie, pues en la vida real lo que estaba pasando es lo contrario. No hay ningún denunciante que salga adelante. Ninguno”.*

Carlos Martínez: *“Si te refieres a esta confidencialidad dentro del departamento o si se respetó el anonimato es imposible, o sea, cuando tú trabajas dentro de una administración es prácticamente imposible el anonimato. Todo el mundo lo sabe y todo el mundo si no se sabe por tu nombre es por tu forma de redactar o tu forma de argumentar. Es casi imposible que no se sepa quién es y no quise mantener, bueno, es que tampoco ni se me ocurrió mantener anonimato. Bueno, hubiese sido imposible”.*

Joan Llinares: *“La confidencialidad era la que yo, la que la que yo daba a mi trabajo, pero en mi trabajo trascendía y a los tribunales automáticamente todo esto era público. Yo opté por supuesto que eran todas estas filtraciones eran filtraciones interesadas, pues opté por una transparencia*

absoluta. Y cuando acumulamos suficiente material que había ido al juzgado, pues también lo comunicábamos a los medios de comunicación como una manera de ese aspecto. También el activarlo como mecanismo de autodefensa, es decir, que se sepa todo lo que ha pasado aquí, porque de esta forma tampoco van a venir a comprarme o tampoco hay necesidad de que sigan amenazándome. Porque ya se sabe. Normalmente las amenazas se dirigen para que no se sepa, pero una vez ya es público”. “Yo le recomendaría que utilizara los canales seguros que guarden su confidencialidad. Es decir, que no se expusiera. La mejor manera de defenderse una persona de lo que le pueda ocurrir por denunciar corrupción o cualquiera otra de las de las actividades criminales que sólo se pueden destapar si las personas que lo conocen de cerca, que los que lo viven se decidan a denunciar a esta persona. Lo que le diría es que denunciara evidentemente que denunciara, garantizándose su anonimato”.

Anónimo: *“Tampoco la hice anónima. Osea no, no fue mi intención hacerla anónima, de hecho quería que fuera lo más abierta posible para facilitar el trabajo a la fiscalía.”*

Es muy interesante destacar que como indican algunos denunciantes es el corrupto, no el denunciante, el que se tiene que esconder. De ahí que si bien algún entrevistado considera oportuna la posibilidad de permitir denuncias anónimas no se considera indispensable, ya que entienden que lo fundamental es cambiar la percepción de que el denunciante es quien tiene que ocultarse, y no el corrupto. En suma, ha de reivindicarse el orgullo en ser denunciante. En ese sentido hay que mencionar el testimonio de **Itziar González**:

*“no abusar del anonimato. Yo decirlo, y en el momento tener un protocolo público de blindaje público, es decir, de blindaje público, que quiere decir también que ni la prensa puede hablar más allá de los comunicados que nosotros queramos hacer” “Para mí eso es clave. Y esa es la idea, lo contrario, quiero publicidad. Yo quisiera, claro ahora pues con el juicio no me conviene, pero sí cuando me empezó a pasar eso me hubiese podido ir al alcalde, lo hubiese aceptado bien “oye cuéntalo” esto es alentador y con y con eso estas dando apoyo para que yo haga una inspección interna. ¿Por qué no estamos realmente lavando nuestras vergüenzas?” “Un buzón ético o un buzón anónimo no es ningún derecho. Esto es fatal. **El derecho es que yo pueda hablar públicamente y que todos me tengan que escuchar.** Yo tengo que poder ir al plenario en un Ayuntamiento o en la situación que sea en el órgano máximo. Tengo que poder, levantando acta, taquígrafos y luz decir públicamente lo que está pasando y blindarme. Y evidentemente, la institución a partir de ahí protegerme. Pero yo tengo que poder decir las cosas. **Ha de haber un orgullo. Es que parece que hagamos algo malo el que nos asocien continuamente a lo anónimo. Pero vamos a ver, yo estoy haciendo bien. El que tiene que ir de anónimo es el que no lo hace.** Yo lo veo todo equivocado, o sea, todo ese concepto del buzón anónimo. No, no, no, no, **yo quiero exponerme protegidamente. Y eso es lo que la directiva tiene que trabajar. Cómo protegemos a una persona que merece con orgullo decir públicamente algo que no va bien.** Yo hubiese merecido ir al Parlamento de Cataluña y al plenario de mi Ayuntamiento a explicar “señores, tenemos un problema los sistemas de defensa de otorgar licencias, son arbitrarios, son obsoletos, le damos a esta figura de funcionario demasiada, demasiado poder”. Yo no he podido devolver a la sociedad, entonces eso es muy importante, nos tienen que dar la posibilidad de reparar la sensación de que somos malos para la sociedad y nos tienen que dar la posibilidad de aportar nuestra experiencia a la sociedad”.*

e) Canales de denuncia: Canales de denuncia internos.

Los canales de denuncia pueden ser internos y externos, y ambos pueden utilizarse por el denunciante, si bien la Directiva establece el carácter preferente de los primeros, que son los que establecen las propias organizaciones públicas o privadas que sean sujetos obligados.

Efectivamente, en su art. 7 la Directiva señala que, con carácter general, la información sobre infracciones podrá comunicarse a través de los canales y procedimientos de denuncia interna previstos en la misma. Además, considera que estos canales tienen carácter preferente sobre los canales de denuncia externos siempre que se reúnan dos requisitos: a) que se pueda tratar la infracción internamente de manera efectiva y b) que el denunciante considere que no hay riesgo de represalias.

Como veremos, del trabajo de campo se desprende que precisamente en el momento actual la situación en España es justamente ésta; es decir, que los canales internos suelen ser procedimientos sencillos de realizar pero que suelen acarrear represalias y no funcionan de forma efectiva, hasta el punto de indicar que su auténtica efectividad fue precisamente la de poner sobre alerta a los denunciados. La mayoría de los denunciantes subraya la falta de autonomía y separación entre esos canales internos y los responsables a los que se está tratando de denunciar por lo que su utilización en muchas ocasiones resulta contraproducente.

Testimonios:

Maite Morao: *“Que los canales internos para lo que sirvieron fue para que ellos estuvieran sobre alerta, me pusieron varios expedientes disciplinarios y acudieron al juzgado a pedir una imputación para que cuando yo pudiera acabar la vía interna, yo ya estuviera imputada. Esto fue tan así para que te hagas una idea de lo peligroso que es la vía interna, que ellos se saltaron todos los términos legales que hay, todos los plazos que hay. De manera que ellos dan por finalizado el proceso administrativo dos horas después de que les llegara por fax la solicitud de imputación de mi persona. En aquel momento ellos acabaron, dieron por concluido, me llamaron a Recursos Humanos y me presentaron la finalización de los trámites administrativos para que pudiera acudir a un juzgado. Claro, yo ahí ya me dieron al mismo tiempo mi imputación y **yo ya había perdido todo el valor que podía tener como testigo, porque yo ya era una presunta corrupta**”.*

*“aparte de servir para que ellos utilizaran todos los mecanismos para anularme, **también sirvió para que se anularán los mecanismos de protección que tiene la administración**. Es decir, yo solicité desde el primer momento que se abriera un protocolo de protección que sea... bueno, en el momento en el que hay acoso los funcionarios podemos solicitar que se active este proceso. Este proceso debe ser, según la ley, tres años en abrirse y sólo se abrió cuando la causa ya estaba judicializado y ellos podían tener un problema porque era flagrante el hecho de que a mí me estuvieran persiguiendo”.*

Albert Comellas: *“Bueno, digamos en el canal interno, como he dicho, pues no pasa nada. El PDeCAT a petición de los siete investigados querellados, los imputados accedieron a expulsarme con argumentos falsos que además han sido rebatidos en el juicio civil por expulsión presuntamente ilegal que, digamos, habrá sido suspendido a la espera del resultado de la vista penal.”*

Carlos Martínez: *“En ningún momento realmente se tomó en serio lo que estaba denunciando. Me prohibieron comprobar y me dijeron que entraría en desobediencia si se mantenía en mi actitud y no firmaba favorable y que me atuviera a las consecuencias”.*

Anónimo: *“Yo no pude denunciar e internamente, aunque yo creo que tampoco me hubiera servido porque claro, las indicaciones venían desde arriba. Tengo la sensación de que los canales sólo servirían para situaciones de corrupción de niveles muy bajos. O sea, los niveles altos no conocen, que se están cometiendo ilegalidades. Pero cuando las indicaciones vienen de arriba para mí yo creo que no fructificarán en nada. Y, de hecho, además lo que provocan es que a los alertadores, a la gente que no quiere claudicar por esas presiones se les hace la vida aún más imposible”.*

En cuanto a los sujetos obligados, la Directiva obliga a establecer canales internos de denuncia, con carácter general, a todas las entidades públicas y las entidades privadas cuando alcanzan un determinado tamaño. Precisamente por esa razón también se permite a los Estados miembros eximir a los municipios de menos de 10 000 habitantes o que cuenten con menos de 50 trabajadores.

El artículo 8 permite que si así lo establecen los Estados miembros las Administraciones municipales puedan establecer canales de denuncia internos compartidos o que estos sean gestionados por autoridades municipales conjuntas de conformidad con el ordenamiento jurídico interno. Lo único que se exige en todo caso es que los canales de denuncia interna compartidos estén diferenciados y sean autónomos respecto de los canales externos.

Los sujetos privados están obligados a establecer canales de denuncia interna si tienen 50 o más trabajadores. No obstante, tras una adecuada evaluación del riesgo y teniendo en cuenta la naturaleza de las actividades de las entidades (en particular, para el medio ambiente y la salud pública) los Estados miembros pueden ampliar esta obligación a entidades jurídicas del sector privado con menos de 50 trabajadores. Si las entidades tienen entre 50 y 249 trabajadores pueden compartir recursos para recibir e investigar denuncias.

Estos canales internos están diseñados, lógicamente, para que los trabajadores de la entidad puedan comunicar la información sobre infracciones, pero también pueden usarse por otras personas que estén en contacto con la entidad en el contexto de sus actividades laborales.

Todos los casos analizados en el trabajo de campo se refieren a empresas o entidades de más de 50 trabajadores, si bien salvo en un supuesto se trataba de entidades públicas. El caso de la empresa privada es el de la denunciante María José Alarcón, trabajadora de BB Serveis, una empresa de servicios de cuidados en residencias. En este caso particular los canales internos no existían, pero, aunque sí hubieran existido tanto María José Alarcón como Robert Martínez consideraban que su inutilidad hubiera sido manifiesta por falta de autonomía respecto a las personas denunciadas

María José Alarcón y Robert Martínez: *“El tema de poder denunciar irregularidades a la empresa y luego denunciar irregularidades en la empresa. ¿Quién va a tomar la decisión? ¿Los que están delinquiendo van a tomar la decisión?, ¿van a poner remedio a los que están delinquiendo? Es imposible”.*

Por lo que se refiere a los requisitos de estos canales, el art. 9 de la Directiva exige que estén diseñados, establecidos y gestionados de una forma segura que garantice tanto la protección de la confidencialidad de la identidad del denunciante como la de cualquier tercero mencionado en la denuncia, impidiendo el acceso al personal no autorizado. Como se ha mencionado anteriormente, la falta de garantías de confidencialidad cuando se han utilizado canales de denuncia internos es uno de los problemas más graves que han puesto de manifiesto los denunciantes entrevistados. De hecho, han contestado que estos canales han servido fundamentalmente para poner sobre aviso a los denunciados y para permitirles destruir pruebas y/o iniciar represalias contra los denunciantes.

La Directiva también establece que se debe dar siempre un acuse de recibo de la denuncia al denunciante en un plazo de siete días a partir de su recepción. En cuanto a la responsabilidad para la gestión de estos canales internos, se exige la designación de una persona o departamento imparcial que sea competente para seguir las denuncias. La referencia a la imparcialidad del responsable de la gestión de los canales internos es fundamental para evitar los problemas que ha detectado el trabajo de campo.

El departamento o la persona responsable debe de mantener la comunicación con el denunciante y en caso necesario, solicitarle información adicional. En este punto también hay que traer a colación las consideraciones de los denunciantes acerca de que no se les suele requerir que aporten información o documentación adicional una vez presentada la denuncia

Esta persona o departamento debe de realizar un seguimiento diligente de la tramitación de la denuncia (incluidas las denuncias anónimas si así lo establece el Derecho nacional) y hay que establecer un plazo razonable para dar respuesta, que en todo caso no puede ser superior a tres meses a partir del acuse de recibo de la denuncia. Además hay que facilitar al denunciante una información clara y fácilmente accesible sobre la posibilidad de acudir a canales externos.

La relevancia de estos plazos máximos de respuesta también ha sido puesta de manifiesto en el trabajo de campo, lo mismo que la referencia a la designación de una persona que mantenga una comunicación directa con el denunciante, ya que tal y como han sostenido los entrevistados en muchas ocasiones tras plantear la denuncia no se tenía ningún conocimiento sobre su tramitación o sobre los posibles plazos de respuesta. Es decir, estos mecanismos no existieron en muchos de los casos, aumentando la sensación de soledad y desprotección del denunciante.

El único caso en que la entrevistada manifestó que se pudo mantener una relación más estrecha con los canales utilizados (incluidos los externos) u obtener mayor información es el de Itziar González, que ostentaba la condición de concejal, lo que le permitía por su cargo tener una vía de comunicación más fluida con los canales utilizados.

Testimonios:

Anónimo: *“Yo no. Yo es cierto que no tuve ningún tipo de contacto. No sé si fue porque fue en la fase ya final, o sea, en mi denuncia. La presenté a primeros de septiembre del 2015. Y el caso, de alguna manera estalló cuando la Guardia Civil entra en las dependencias de la empresa en enero de 2016, con lo cual entiendo que la investigación estaba muy, muy avanzada y no necesitaron de recurrir a algún aporte de la información. En mi caso, en mi caso no. Sí que bueno, tengo conocimiento de que bueno, de algunos compañeros pues que sí por lo menos se les fue informando de cómo iba.”*

Maite Morao: *“Yo nunca jamás presté declaración ante el juez ni ante el fiscal. Yo no sé ni qué carta tienen. Nunca me llamaron para corroborar o para preguntar, o para consultar o para que aportara más documentación”. “Ningún tipo de relación. Nunca supe nada, nunca supe nada hasta que llegó la resolución. Nunca.” “Sí que sería necesario tener más información. En mi caso tuve que recurrir a la vía penal porque ya no tenía más salidas”.*

Itziar González: *“El hecho de lo que te quiero decir es que nadie vino a echar una mano, pero yo por mi rango de concejal, aunque estaba expuesta tenía un estatus que me permitía directamente interlocutar con otras administraciones, por ejemplo, la policía”. “No sabía nada. O sea, yo realmente vi la corrupción, pero no me podía imaginar el abandono institucional político. No, no, era inesperado. No era esperable ese grado de esto es tu problema. La falta de solidaridad con la pieza del sistema que denuncia lo que no va bien en el sistema. La falta de solidaridad del resto.”*

La Directiva considera muy importante en los canales internos informar al denunciante, en la medida de lo jurídicamente posible y de la manera más completa posible, sobre el seguimiento de su denuncia. Efectivamente, esta información es crucial para generar confianza en su utilización, además de reducir la probabilidad de que se produzcan nuevas denuncias por los mismos hechos o revelaciones públicas innecesarias.

En ese sentido, debe informarse al denunciante, en un plazo razonable, de las acciones previstas o adoptadas para tramitar la denuncia, motivando siempre las decisiones, especialmente si la

denuncia se archiva por falta de pruebas suficientes o por otros motivos. Hay que informarle, en su caso, sobre la puesta en marcha de una investigación interna, de sus resultados, de cualquier medida adoptada para abordar el problema planteado, o si se ha remitido la denuncia a otra autoridad competente para proseguir la investigación. En todos los casos, el denunciante debe ser informado de los avances y el resultado de la investigación.

De nuevo el trabajo de campo pone de manifiesto que estas normas no se cumplieron; los denunciantes apuntan a falta de comunicación, falta de motivación de las actuaciones realizadas en relación con su denuncia o desconocimiento en general sobre el curso de la investigación. Adicionalmente, en el transcurso de la investigación, debe ser posible pedir al denunciante que proporcione información adicional, aunque no exista ninguna obligación de hacerlo.

Estos canales internos deben de permitir denunciar tanto por escrito como verbalmente. La denuncia verbal será posible por vía telefónica o a través de otros sistemas de mensajería de por medio de una reunión presencial dentro de un plazo razonable. En este punto, hay que destacar que en el trabajo de campo los denunciantes manifiestan que no tuvieron problema para aportar tanto documentación pública como grabaciones realizadas por ellos mismos o los correos electrónicos que afectaban al caso.

Anónimo: *“Curiosamente porque me pusieron en todos los correos electrónicos en el que ya la empresa decidía que bueno, pues que aceptaba esos 40 millones de euros que está reclamando el contratista y no entiendo el motivo, pero bueno, me pusieron en los correos y esa fue la justificación que tuve para poder avalar lo que era la denuncia de todo lo que había vivido”.*

María José Alarcón y Robert Martínez: *“habíamos ido recopilando y publicando, no todo porque es un mar de información, pero habíamos hecho más o menos como una especie de esquema de información, carpetas y tal y cual. Hicimos una especie de resumen y les dimos todo esto”.*

Albert Comellas: *“Sí, efectivamente. Aporté el testimonio escrito y la grabación que había hecho uno de los testigos de la noche de autos, que era un estudiante de periodismo.”*

Maite Morao: *“Por suerte era documentación pública, ¿no? formaba parte del expediente urbanístico y yo digamos que tuve la suerte añadida de que la mayoría de los pasos los hacían a través de la prensa, es decir, cuando ellos decían que el local era para el partido y que conseguirían hacerlo gratis porque lo estaban arreglando con el Ayuntamiento. Pues no, es que no se escondían, cuando decían que las obras las pagaban ellos, pero al mismo tiempo en su página web explicaban que en realidad no, en realidad nos las está pagando el Ayuntamiento, pero nosotros hacemos ver que las pagamos nosotros. Es que todo era público. No, no, no, no tuve dificultad para encontrar la documentación, tengo carpetas y carpetas que prueban como se pretendía desviar la subvención de cien mil euros de la Diputación o como se pretendía, bueno, fragmentar toda la contratación pública para que no se supiera que en realidad quien pagaba era el Ayuntamiento.”*

Pero quizás lo más relevante es que la problemática de la utilización de los canales de denuncia internos ha sido reiteradamente puesta de manifiesto por los denunciantes entrevistados. En primer lugar, por la sencilla razón de que estos canales internos en algunos casos no existían aunque esta situación debería de cambiar con la trasposición de la Directiva.

Joan Llinares: *“unos mecanismos de protección en aquel momento no existían”.* (En el contexto de la pregunta de canales internos).

En otros casos, aunque los canales internos sí estaban disponibles, lo cierto es que su utilización no fue nada satisfactoria, de manera que la denuncia no llegó a tramitarse o fue desestimada

o archivada. Se insiste en lo ya manifestado, en que fue precisamente la utilización del canal interno lo que sirvió para alertar a los denunciados de forma que pudieron anticiparse y a su vez denunciar al denunciante o iniciar represalias, lo que en la práctica implica invalidar la utilización de estos canales y de los mecanismos de protección que teóricamente ponen las organizaciones a disposición de los denunciantes tal y como se desprende del testimonio de Maite Morao. En algunos casos señalan que la denuncia interna también ha supuesto que se haya considerado que ha existido una desobediencia por parte del denunciante con respecto a sus superiores jerárquicos, con las consecuencias legales correspondientes, como ha subrayado Carlos Martínez.

En cuanto a la gestión de los canales, allí donde existían los denunciantes han considerado que eran procedimientos sencillos y rápidos; no obstante, se asocia en ocasiones el buen funcionamiento de estos canales precisamente al hecho de que eran gestionados por los propios denunciados, lo que llevaba a una rápida desestimación o archivo de las denuncias.

En conclusión, a partir de las encuestas realizadas se han identificado problemas graves asociados a los canales internos que requerirían cambios importantes para su adaptación a la Directiva con el objetivo de constituir herramientas seguras y efectivas para los denunciantes.

Se apunta a que los canales internos gestionados por departamentos de la propia organización no suelen contar con la confianza de los trabajadores al no existir una división real interdepartamental o medidas que protejan la identidad del denunciante. Se trata de evitar que a través de esos canales se faciliten las represalias hacia los denunciantes o incluso la destrucción de pruebas al poner sobre aviso a las personas objeto de la denuncia. Por esta razón, advierten del peligro de privilegiar los canales internos sobre los externos cuando no se dan las garantías que establece la Directiva. En ese sentido, consideran interesante la posibilidad contemplada en el artículo 8.5 de la Directiva que permite que el canal interno de denuncias sea gestionado por una entidad jurídica del sector privado, incluso en aquellas entidades que posean menos de 50 trabajadores.

En definitiva, del trabajo de campo se desprende una gran desconfianza hacia la utilización de canales de denuncia internos y grandes dudas sobre su efectividad. Probablemente el problema esencial que plantean los canales internos es el de que si las actuaciones denunciadas comprometen de una forma u otra a los directivos o responsables de la organización, a su vez superiores jerárquicos de las personas responsables de estos canales, es fácil que se utilicen para fines torticeros, es decir, para que se puedan adoptar represalias contra los denunciantes o/e impedir la adecuada tramitación de la denuncia.

Por último, y aunque excede al ámbito de trasposición de la Directiva, los denunciantes consideran esencial que una persona imputada o investigada no pueda mantener sus cargos ya que desde esa posición puede amenazar, destruir pruebas etc. Por último, la mayor parte de los denunciantes entrevistados han declarado no tener información previa suficiente sobre el proceso que iban a iniciar y el hecho de haber contado con esa información previa les habría facilitado la tarea.

f) Canales de denuncia externos

La Directiva es consciente de los problemas que en ocasiones afectan a los canales de denuncia internos, por lo que entiende que los canales externos pueden ser una mejor opción para el denunciante cuando el responsable jerárquico en un contexto laboral está implicado en la infracción, o existe el riesgo de que se oculten o destruyan la infracción o las pruebas conexas o, de manera más general, cuando la eficacia de las investigaciones por parte de las autoridades

competentes pueda verse amenazada o cuando la infracción requiera de medidas urgentes, por ejemplo, para proteger la vida, la salud y la seguridad de las personas o para proteger el medio ambiente.

El artículo 10 de la Directiva regula la comunicación a través de canales de denuncia externos, que pueden utilizarse tanto después de haber utilizado los canales internos como directamente, sin necesidad de haber acudido previamente a ellos en algunos supuestos. Efectivamente, aunque se establece la preferencia de los canales internos lo cierto es no se exige acudir a ellos para obtener la necesaria protección en aquellos supuestos en que se pueda temer la existencia de represalias o cuando se piense que los canales de denuncia internos pueden no ser efectivos. Como hemos visto, esta es precisamente la situación que las entrevistas efectuadas en el trabajo de campo ponen de manifiesto.

La Directiva considera también que la falta de confianza en la eficacia de las denuncias es uno de los principales factores que desalientan a los denunciadores potenciales, por lo que considera imprescindible imponer una obligación clara a las autoridades competentes para que establezcan canales de denuncia externa adecuados, que sigan con diligencia las denuncias recibidas y que, en un plazo razonable, den respuesta a los denunciadores.

Estos canales externos son precisamente los que gestionan las autoridades nacionales competentes que tienen que designar cada uno de los Estados miembros. Corresponde a los Estados miembros determinar qué autoridades son competentes para recibir las denuncias y tramitarlas adecuadamente. En cuanto a su naturaleza, la Directiva señala que pueden ser autoridades judiciales, organismos de regulación o de supervisión competentes en los ámbitos específicos de que se trate, o autoridades con una competencia más general a escala central dentro de un Estado miembro, autoridades encargadas del cumplimiento del Derecho, organismos de lucha contra la corrupción o defensores del pueblo. Por tanto, deja la opción a los Estados miembros. En España hasta ahora las CCAA están siguiendo el modelo de Agencias antifraude específicas.

En todo caso, lo que debe de garantizarse es que existen suficientes salvaguardas para respetar los requisitos de independencia y autonomía establecidos en la Directiva, además de contar con las capacidades y competencias necesarias para garantizar un seguimiento adecuado de las denuncias, para verificar su exactitud, o para tramitarlas mediante la apertura de una investigación interna, de una investigación, del enjuiciamiento, de una acción de recuperación de fondos u otras medidas correctoras adecuadas, de conformidad con lo que en cada caso se establezca en el mandato de la autoridad competente. Pero por lo menos, si no es el caso, las autoridades competentes deben de tener, al menos, las competencias necesarias para remitir la denuncia a otra autoridad que deba investigar la infracción denunciada, y garantizar que haya un seguimiento adecuado por parte de dicha autoridad.

La necesidad de que las autoridades competentes (en España las agencias antifraude) dispongan de los medios y las competencias necesarias para realizar adecuadamente sus funciones ha sido puesta de manifiesto reiteradamente por los entrevistados, siendo quizás éste uno de los problemas más graves con los que se enfrenta un denunciante. En particular, se ha puesto de manifiesto la inoperancia de la Agencia Antifrau de Cataluña.

Los canales externos tienen que ser independientes y autónomos. En particular, el art. 12 de la Directiva dispone que para que estos canales pueden ser considerados independientes y autónomos deben de cumplir con una serie de requisitos mínimos:

- a) Que se diseñen, establezcan y gestionen de forma que se garantice la exhaustividad, integridad y confidencialidad de la información y se impida el acceso a ella al personal no

autorizado de la autoridad competente;

b) Que permitan el almacenamiento duradero de información, de manera que puedan realizarse nuevas investigaciones.

Lo mismo que ocurre con los canales internos, los canales externos deben de permitir tanto las denuncias escritas como las verbales, que incluyen tanto la vía telefónica como otros sistemas mensajerías de voz e incluso reuniones presenciales.

En cuanto a las personas encargadas de estos canales, la Directiva señala que deben de ser designadas por las autoridades competentes y que deberán recibir una adecuada formación para desempeñar su función. Estas personas son las responsables en particular de:

a) informar a cualquier persona interesada sobre los procedimientos de denuncia;

b) recibir y seguir denuncias;

c) mantener el contacto con el denunciante a los efectos de darle respuesta y de solicitarle información adicional en caso necesario.

En cuanto a la recepción y el tratamiento de la información se establece que las autoridades deberán actuar con celeridad, y en cualquier caso en un plazo de siete días a partir de la recepción de la denuncia, acusando recibo salvo que excepcionalmente el denunciante no lo desee o sea un riesgo para proteger su confidencialidad.

Estos canales deben de tramitar las denuncias diligentemente, dando respuesta al denunciante en un plazo razonable que no puede ser superior a tres meses, o a seis meses en casos debidamente justificados. Además, tienen que comunicarle al denunciante el resultado final de la investigación desencadenada por su denuncia y transmitir la información contenida en la denuncia a las instituciones, órganos u organismos competentes para que se siga investigando en los términos que establezca en cada caso el ordenamiento jurídico interno.

En ese sentido, las autoridades competentes deben también dar respuesta a los denunciantes en lo que respecta a las medidas previstas o adoptadas para seguir la denuncia, por ejemplo, remisión a otra autoridad, archivo del procedimiento debido a la falta de pruebas suficientes o por otros motivos, o puesta en marcha de una investigación y, en su caso, sus resultados o las medidas adoptadas para abordar el problema planteado, siempre de forma motivada.

Estas disposiciones son muy relevantes, dado que el trabajo de campo ha puesto de relieve la necesidad de la existencia de una comunicación directa y periódica con el denunciante, de manera que éste pueda tener conocimiento de la evolución de su denuncia y, en su caso, ir facilitando la información necesaria. Los denunciantes en general manifestaban la falta de comunicación y de información suficiente una vez presentada su denuncia como se ha mostrado en los testimonios citados más arriba.

Además, está previsto que las autoridades competentes actualicen y revisen periódicamente sus procedimientos de recepción y seguimiento de denuncias, al menos una vez cada tres años teniendo en cuenta tanto su propia experiencia como la de otras autoridades competentes para adaptar sus procedimientos.

En cuanto al trabajo de campo, hay que destacar que la mayoría de los entrevistados acabaron acudiendo a canales externos. También hay que precisar que consideran como canales externos no solo los de las autoridades competentes (muy recientes en España y solo de ámbito autonómico) sino aquellos otros que, como la Fiscalía, el Defensor del Pueblo, la policía judicial, los partidos políticos o los órganos judiciales, quedarían fuera de la definición de la Directiva. En ese sentido, lógicamente, los denunciantes no distinguen con claridad entre unos y otros canales.

Quizás eso explica también la manifestación de algunos denunciantes de que algunas de estas

instituciones no los escuchaban porque la tramitación de estas denuncias no entraba dentro de su ámbito competencial (impresión de que “se pasaban la patata caliente” entre unos y otros). También manifiestan falta de información suficiente al efecto. En este sentido cabe destacar los testimonios de **María José Alarcón y Robert Martínez**:

“piensas que los medios de comunicación van a hacerte caso, no te hacen caso y piensas que los partidos políticos te van a hacer caso, no te hacen caso y al final te tienes que buscar la vida tú como puedes y denunciarlo lo mejor que sepas. Después de estos años hemos aprendido pues desde leyes, edición de vídeo y bueno, nos hemos hecho un master en todo. Tocamos muchas puertas y todas las puertas eran sí, muy buenas palabras en todos los casos, que esto es una cosa muy habitual, que te pasen la mano por el hombro y te digan que muy bien, que mucho ánimo y tal y cual, pero básicamente la respuesta más general es que esto no es competencia mía, como en el caso de la Oficina Antifraude de Cataluña”.

La Directiva también señala que los Estados miembros pueden disponer que las autoridades competentes, tras examinar debidamente el asunto, puedan decidir archivar el procedimiento por considerar que no hay infracción, lo que debe de motivarse y notificarse al denunciante. Otros supuestos en que se pueden archivar las denuncias (siempre con la debida motivación) son los que se refieren a denuncias reiteradas a menos que se den nuevas circunstancias de hecho o de Derecho que justifiquen un seguimiento distinto.

En cuanto al criterio para el orden de la tramitación de las denuncias se permite que cuando sean muy numerosas se pueda dar preferencia a las denuncias de infracciones graves o de infracciones de disposiciones esenciales del ordenamiento jurídico. Por lo que se refiere a la competencia, cualquier autoridad que haya recibido una denuncia, pero que no tenga competencias para investigarla debe de transmitirla a la autoridad competente dentro de un plazo razonable y de manera segura. En todo caso hay que informar al denunciante, sin demora, de dicha transmisión. Como hemos visto, no es el “modus operandi” de la agencia catalana, pues, aunque no sea competente para tramitar una denuncia por constituir una posible infracción penal, los denunciantes manifiestan que las tramita e incluso las archiva sin dar traslado al órgano competente, a diferencia de lo que sucede en la agencia valenciana. La trasposición de la Directiva no permitirá este tipo de actuaciones.

Es importante destacar que, si pese a la existencia de estos canales externos debidamente diseñados y gestionados por la autoridad competente el denunciante no los utiliza, sino que prefiere acudir a otras personas u otros canales (en el ámbito de la misma autoridad competente) debe de garantizarse que el personal que la reciba tenga prohibido revelar cualquier información que pudiera permitir identificar al denunciante o a la persona afectada. Además, debe de remitirse la denuncia lo antes posible, sin modificarla, a los cauces correspondientes y a las personas responsables de su tramitación. Como vemos, la Directiva considera esencial facilitar información respecto a la recepción y seguimiento de denuncias y también respecto de su posible archivo. Es también una cuestión muy relevante desde el punto de vista de la trasposición al Derecho interno, dado que la falta de información suficiente acerca del procedimiento de tramitación de sus denuncias ha sido puesta repetidamente de relieve por los denunciantes en el trabajo de campo tanto por lo que se refiere a los canales internos como a los externos.

Como conclusión de carácter general, todos los denunciantes manifiestan que desconocían con lo que se iban a enfrentar, se lamentan de la falta de información y recomiendan a futuros denunciantes asesorarse debidamente antes de denunciar. Se repite en general entre los denunciantes que “se han sentido muy solos” a lo largo del procedimiento de denuncia y que no han dispuesto de la información con la que les hubiera sido imprescindible contar antes de comenzar a denunciar.

Testimonios:

María José Alarcón y Robert Martínez: *“Ninguna, ninguna información previa. Es tirarse a la piscina, ir descubriendo poco a poco si hay agua o no hay agua, porque es lo que te vayas encontrando en el camino. Nadie te informa. Sí que hemos tenido la suerte posteriormente de conocer a una persona que se ha implicado con nosotros, que bueno, dentro de sus posibilidades nos ha ido orientando en lo que ha podido, pero no es nada de administraciones ni nada por el estilo. Nada, te vas nutriendo un poco. Al final acabas conociendo otros denunciadores de corrupción, lo que hablábamos antes, vas conociendo a otros denunciadores de corrupción y te van enseñando un poquito los trucos entre comillas de “Ten cuidado en esto, dilo de tal manera porque esto te puede traer problemas”. Yo, por ejemplo, fui denunciado por un alto cargo en Baleares que estaba implicado en esta historia. Y es que me denunció porque me faltaban un “presuntamente”. Pero por un presuntamente o por unas comillas, te metes en un jaleo. Vas aprendiendo estas cosas y vas cuidándote uno a otro. Lo demás, nada. No sabes nada”.*

Maite Morao: *“Sí que sería necesario traer más información. En mi caso tuve que recurrir a la vía penal porque ya no tenía más salidas. Es decir, yo fui con el lirio en la mano hasta el último momento, hasta que descubrí que me habían imputado falseando mi identidad. Entonces ya no obtuve más recorrido que ir a la vía penal. No podía valorarse si había consecuencias o no. Si me preguntas si un compañero quiere denunciar, ¿le aconsejarías que lo hiciera? Le diría que valorara mucho en qué situación se encuentra, porque lo va a perder todo, va a perder su trabajo, va a perder su entorno social completamente. Si puede asumirlo económicamente y psicológicamente, bueno, en estos momentos es muy complicado denunciar”.*

Itziar González: *“No sabía nada. O sea, yo realmente vi la corrupción, pero no me podía imaginar el abandono institucional político. No, no, era inesperado. No era esperable ese grado de esto es tu problema. El personalizar, la falta de solidaridad con la pieza del sistema que denuncia lo que no va bien del sistema. La falta de solidaridad del resto.”*

Anónimo: *No, no. De hecho, yo creo que ese es el problema principal, en el que te metes. Tú estás centrado en que en que van a cometer una irregularidad en todo lo que está ocurriendo. Tú estás trabajando en defensa de los intereses generales y que se lo tienes que contar y no te paras a pensar en lo que te puede llegar a provocar. Dependiendo de cómo presentar la documentación, dependiendo de cómo te vayas a defender todo eso. Bueno, de hecho, vamos te lo he comentado antes, que la querrela que a mí me presentaron mis superiores por revelación de secretos, también imputaban a mis dos abogados, a mi abogado penalista y a mi abogado laboralista. Osea que tú fíjate hasta el punto de donde se llegó, no de desconocimiento, sino de aceptar una querrela en la que estaban metiendo dos abogados que me están representando, cada uno su disciplina. Y entonces en ningún momento se vio que estuviéramos cometiendo un delito de revelación de secretos. Entonces, con esto quiero decir que aun estando en el lado que tienes ese apoyo de abogados, existen siempre resquicios que toman como para poder, para intentar involucrarte en diferentes delitos que ni siquiera eres capaz de llegar a pensar”.*

En ese sentido, el artículo 13 de la Directiva exige que las autoridades competentes publiquen, en una sección separada, fácilmente identificable y accesible de sus sitios web, como mínimo la siguiente información.

- a) las condiciones para poder acogerse a la protección;
- b) los datos de contacto para los canales de denuncia externa, en particular, las direcciones electrónica y postal y los números de teléfono para dichos canales, indicando si se graban las conversaciones telefónicas;

- c) los procedimientos aplicables a la denuncia de infracciones, incluida la manera en que la autoridad competente puede solicitar al denunciante aclaraciones sobre la información comunicada o proporcionar información adicional, el plazo para dar respuesta al denunciante y el tipo y contenido de dicha respuesta;
- d) el régimen de confidencialidad aplicable a las denuncias y, en particular, la información sobre el tratamiento de los datos de carácter personal teniendo en cuenta la normativa de protección de datos de carácter personal
- e) la naturaleza del seguimiento que deba darse a las denuncias;
- f) las vías de recurso y los procedimientos para la protección frente a represalias, y la disponibilidad de asesoramiento confidencial para las personas que contemplen denunciar;
- g) una declaración en la que se expliquen claramente las condiciones en las que las personas que denuncien ante la autoridad competente están protegidas de incurrir en responsabilidad por una infracción de confidencialidad
- h) los datos de contacto del centro de información o de la autoridad administrativa única independiente prevista en el artículo 20, apartado 3, en su caso.

Esta información no está disponible en la actualidad. Como ya hemos visto, también en relación con los canales de denuncia externos la mayoría de los denunciantes declara que recibieron muy poca información oficial antes y una vez presentaron la denuncia. También es cierto que, como hemos visto, por canales externos los denunciantes se refieren no solo a los establecidos por las autoridades competentes (en el sentido de la Directiva) sino también a otros supuestos (Fiscalía, Policía judicial, órganos judiciales, partidos políticos, etc). Señalan además que en los casos en los que ha habido más colaboración ha sido porque el denunciante en cuestión ocupaba un cargo o posición política más elevada y por lo tanto tenía más posibilidades de tener una relación directa con los responsables de estos canales (Mossos d'Esquadra, Fiscalía, etc)

Son constantes las referencias de los denunciantes sobre su ignorancia respecto a la situación en que se iban a encontrar; no sabían lo desprotegidos que iban a estar, ni tenían información previa sobre los delitos en los que podían incurrir. Los que sí disponían de esta información no la habían obtenido a través de cauces oficiales, sino que disponían de ella porque se habían informado a título particular o bien la conocían por su especialización profesional. En suma, esta situación pone de manifiesto la relevancia de contar con una información suficiente en los términos previstos en la Directiva lo que debe de tenerse en cuenta en su trasposición al ordenamiento jurídico interno.

g) Requisitos comunes a los canales externos e internos de denuncias.

La Directiva exige también una serie de requisitos tanto a los canales internos como a los externos.

Deber de mantener la confidencialidad

El primero de ellos y de una gran trascendencia para los denunciantes es el deber de mantener la confidencialidad que recoge el art. 16 de la Directiva. Se establece que los Estados miembros deben de velar por que no se revele la identidad del denunciante sin su consentimiento expreso a ninguna persona que no sea un miembro autorizado del personal competente para recibir o seguir denuncias. Lo mismo hay que aplicar a cualquier otra información de la que se pueda deducir directa o indirectamente la identidad del denunciante. La única excepción se refiere a los

supuestos en que revelar la identidad del denunciante constituya una obligación necesaria y proporcionada impuesta por el Derecho de la Unión o nacional en el contexto de una investigación llevada a cabo por las autoridades nacionales o en el marco de un proceso judicial, en particular para salvaguardar el derecho de defensa de la persona afectada.

Pero incluso en este supuesto se prevé que las revelaciones hechas en virtud de esta excepción estén sujetas a salvaguardias adecuadas en virtud de las normas de la Unión y nacionales aplicables. En particular, es obligatorio informar motivadamente al denunciante antes de revelar su identidad, salvo que dicha información pudiera comprometer la investigación o el procedimiento judicial.

Por último, se incluye la obligación para los Estados miembros de velar por que las autoridades competentes que reciban información sobre infracciones que incluya secretos comerciales no usen ni revelen esos secretos comerciales para fines que vayan más allá de lo necesario para un correcto seguimiento.

Del trabajo de campo se desprende que el problema de la confidencialidad (o más bien de la falta de confidencialidad) es crítico para los denunciantes, dado que el conocimiento de su identidad se relaciona claramente con la posibilidad de sufrir represalias. En todos los supuestos objeto del trabajo de campo los denunciantes han manifestado que no se ha respetado la confidencialidad, de manera que lo consideran algo muy difícil de conseguir. Resulta interesante destacar que la falta de confidencialidad es todavía más grave en el supuesto de cargos o funcionarios de las Administraciones Públicas lo que hay que poner en relación con la existencia de represalias de todo tipo, además de otro tipo de consecuencias desfavorables para el denunciante (presión social, reproches de compañeros, etc.).

Hasta el punto esto ha sido así que algunos manifiestan haber acudido a la revelación pública como un mecanismo de autodefensa, precisamente para que “que todo el mundo sepa lo que está pasando y quienes son”.

Itziar González: *“que yo hubiese tenido un lugar seguro de expresión, donde muchas voces se hicieran corresponsables de lo que yo estoy diciendo y eso estuviese grabado, filmado. Ninguna administración diría que no le llega. Si yo le digo al alcalde tengo miedo, me están amenazando. Eso queda entre él y yo. Si yo lo digo en un foro abierto, el alcalde no puede no protegerme, porque si a mí me pasa algo, él es cómplice. Para mí el otro día estuve en la comisión de parlamentaria que están intentando hacer ese tema del alertador, como transponerlo, etcétera. Y todos decían es la Oficina Antifraude la que os va a proteger, digo no, no la Oficina Antifraude de Catalunya, tal y como funciona ahora no me va a proteger, si fuera la de Valencia quizás, pero en la de Catalunya yo no siento que pueda protegerme porque como os he dicho ni siquiera me ha preguntado qué me pasó. **Yo lo que quiero es derecho a explicar a la ciudadanía lo que está pasando. Yo quiero decir, a mí me protege decirlo, es lo que me protege en realidad”.***

Protección de datos de carácter personal.

Por lo que se refiere al tratamiento y protección de datos personales, el artículo 17 de la Directiva recuerda que el tratamiento de datos personales de los denunciantes, incluido su intercambio o transmisión tiene que realizarse respetando la normativa de protección de datos en particular lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679 y la Directiva (UE) 2016/680. Además, establece que no deben de recopilarse datos personales cuya pertinencia no resulte manifiesta para tratar una denuncia específica o, si se recopilan por accidente, se eliminarán sin dilación indebida.

En cuanto a las garantías de la protección de datos de los denunciantes, de las entrevistas se desprende que no ha existido dicha garantía, y que el acceso a sus datos no se ha protegido.

Anónimo: “Cuando luego he podido ver la documentación que está en el sumario. Pues bueno, pues pide pude, he podido ver que no se, que no se tachó nada, que no se ocultó, no se ocultaron mis datos Y bueno, de alguna manera estos sí que estaba expuesta a todos los integrantes y bueno a las acusaciones particulares podría tener acceso a esa denuncia.”

Registro de denuncias.

Por último, el art. 18 prevé el establecimiento de un registro de denuncias, de manera que en relación con los canales internos tanto las entidades del sector privado como público que son sujetos obligados como las autoridades competentes en relación con los canales externos lleven un registro de todas las denuncias recibidas. Además, estas denuncias deben de conservarse únicamente durante el período que sea necesario y proporcionado.

Para el caso de denuncia verbal se prevé para su registro y siempre con el consentimiento del denunciante la grabación de la conversación en un formato duradero y accesible, o la transcripción completa y exacta de la conversación realizada por el personal responsable de tratar la denuncia, ofreciendo al denunciante la oportunidad de comprobar, rectificar y aceptar mediante su firma la transcripción de la llamada. Si no hay posibilidad de grabación se prevé levantar acta pormenorizada de la conversación escrita por el personal responsable de tratar la denuncia, ofreciendo al denunciante la oportunidad de comprobar, rectificar y aceptar mediante su firma el acta de la conversación. Lo mismo se aplica en el caso de reuniones presenciales.

h) Revelación pública.

La Directiva permite también que un denunciante haga una revelación pública con respecto a una posible infracción. Sin embargo, en este caso sólo puede invocar la protección que se otorga a los denunciantes de corrupción si cumple las condiciones que establece que son las siguientes:

- a) Haber denunciado primero por canales internos y externos, o directamente por canales externos sin que se hayan tomado medidas apropiadas al respecto en los plazos establecidos.
- b) Que la persona tenga motivos razonables para pensar que la infracción puede constituir un peligro inminente o manifiesto para el interés público, como, por ejemplo, cuando se da una situación de emergencia o existe un riesgo de daños irreversibles, o en caso de denuncia externa cuando exista un riesgo de represalias o haya pocas probabilidades de que se dé un tratamiento efectivo a la infracción debido a las circunstancias particulares del caso, como que puedan ocultarse o destruirse las pruebas o que una autoridad esté en connivencia con el autor de la infracción o implicada en la infracción.

En los casos objeto del trabajo de campo varios denunciantes se vieron obligados (según sus manifestaciones) a acudir a la revelación pública a consecuencia de la inoperancia de los canales internos y externos que intentaron utilizar. También como una forma de autoprotección ante el acoso que estaban sufriendo. Es el caso de **Carlos Martínez**, quien ante la falta de investigación de su denuncia por canales internos decidió plantear una denuncia por canales externos a Fiscalía del Tribunal Superior de Cataluña y a la Oficina Antifraude de Cataluña y ante su inactividad finalmente tuvo que acudir a distintos medios de comunicación como El País o El Mundo. Precisamente por ese motivo, se le amenazó con denunciarle por un delito de revelación de secretos tal y como se resume en este fragmento de la entrevista:

“Pues entonces estaba el gerente y la jefa de personal de del departamento El SOC y me volvió a preguntar al gerente. -¿Has sido tú el que ha presentado esto ante la prensa? Dije sí, he sido yo. -Pues que sepas de que seguramente te vamos a inculpar de un delito de revelación, de secretos, de documentos confidenciales”.

Finalmente, esto no sucedió, pero el episodio pone de manifiesto la amenaza permanente que existe sobre aquellos trabajadores que se atreven a denunciar.

Albert Comellas también recibió amenazas ante la posibilidad de plantear una denuncia no ya a los medios de comunicación sino por canales externos:

“[...] se me insistió por parte de los dos en que si presentaba denuncia externa se me pediría el acta de concejal. Como he dicho antes, a partir de este punto a la siguiente reunión solicité que hubiese un abogado delante, porque claro, esto es un acoso total. Y en cualquier caso, lo que finalmente ocurrió es que los propios denunciados, posteriormente, investigados, imputados por la Fiscalía Especial contra la Corrupción en la Criminalidad Organizada, solicitaron al partido mi expulsión e increíblemente, digamos, al partido, como luego comentaremos el partido accedió a conceder esta expulsión”.

i) Protección del denunciante.

Las medidas de protección del denunciante se establecen en los artículos 19 y ss. de la Directiva. La primera de ellas se refiere a la prohibición de represalias de cualquier tipo, estableciéndose la obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para prohibir cualquier tipo de represalias o de amenazas y tentativas de represalias contra los denunciantes. El principio que guía la regulación de la Directiva es el de la indemnidad, es decir, la necesidad de que el denunciante cuando termine todo el proceso desencadenado por su denuncia no se encuentre en peor condición que al iniciarlo.

En ese sentido, la Directiva establece que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que se proporcionen vías de recurso e indemnización íntegra de los daños y perjuicios sufridos por los denunciantes.

Los denunciantes entrevistados han considerado esencial el reconocimiento legal del derecho a la indemnidad dado que se han encontrado en la situación de haberlo solicitado y habérseles denegado por no existir este reconocimiento y desarrollo legal actualmente en España.

Albert Comellas: *“Y por otra parte, lo que también me hubiese gustado y que entraremos luego, es que se aplique el principio de indemnidad. Es un principio constitucional que está recogido en la Constitución española y que lo que pretende es proteger precisamente laboralmente a todo aquel toda aquella persona que demande. [...] Incluso en su momento, claro, le pedí al secretario municipal del Ayuntamiento de Esplugas, que aplicase el principio de indemnidad. Bueno, que me la aplicase y se negó a hacerlo. Y todavía sigue argumentando por escrito, incluso la alcaldesa, de que están a la espera del ofrecimiento de acciones judiciales por parte de del juzgado de Esplugas. Por tanto, digamos que, desde el punto de vista interno y externo, teóricamente estaba protegido. Otra cosa es que desde el punto de vista externo posteriormente **el secretario y la alcaldesa aún no han querido aplicar el principio de indemnidad.** Internamente el partido ha hecho lo contrario, creo es una opinión, que está siendo dilucida en tribunal, en sede civil. Ha hecho lo contrario de lo que debía hacer”.*

Y esta es precisamente una de las peticiones de los denunciantes:



Albert Comellas: *“centrarse en dar cobertura legal al derecho constitucional, a la indemnidad. Yo expresamente lo solicité y me ha sido negado porque teóricamente o por lo que el secretario municipal me decía, no está desarrollado legalmente. Por tanto, **creo que este caso se podría haber resuelto mucho antes y mucho más rápidamente, quizás si realmente hubiese habido un principio de la indemnidad del trabajador recogido en la Constitución, pero que todavía no está desarrollado legalmente, seguramente porque no interesa”.***

En cuanto al concepto de represalia, lo relevante para apreciar si existe o no es la existencia de una estrecha relación entre la denuncia y un trato desfavorable sufrido, directa o indirectamente, por el denunciante. Sentado lo anterior, la Directiva parte de una definición amplia de represalia que comprende todo acto u omisión que se produzca en un contexto laboral y que cause un perjuicio al denunciante, siempre que exista dicha relación estrecha entre denuncia y represalia. Además, la protección frente a represalias debe otorgarse tanto a las personas que comunican información sobre actos u omisiones a través de canales internos, como externos o a las personas que ponen dicha información a disposición del público, por ejemplo, directamente a través de plataformas web o de redes sociales, o a medios de comunicación, cargos electos, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos u organizaciones profesionales y empresariales

La Directiva enumera cuales son estas posibles represalias de forma muy amplia refiriéndose a las siguientes:

- a) suspensión, despido, destitución o medidas equivalentes;
- b) degradación o denegación de ascensos;
- c) cambio de puesto de trabajo, cambio de ubicación del lugar de trabajo, reducción salarial o cambio del horario de trabajo;
- d) denegación de formación;
- e) evaluación o referencias negativas con respecto a sus resultados laborales;
- f) imposición de cualquier medida disciplinaria, amonestación u otra sanción, incluidas las sanciones pecuniarias;
- g) coacciones, intimidaciones, acoso u ostracismo;
- h) discriminación, o trato desfavorable o injusto;
- i) no conversión de un contrato de trabajo temporal en uno indefinido, en caso de que el trabajador tuviera expectativas legítimas de que se le ofrecería un trabajo indefinido;
- j) no renovación o terminación anticipada de un contrato de trabajo temporal;
- k) daños, incluidos a su reputación, en especial en los medios sociales, o pérdidas económicas, incluidas la pérdida de negocio y de ingresos;
- l) inclusión en listas negras sobre la base de un acuerdo sectorial, informal o formal, que pueda implicar que en el futuro la persona no vaya a encontrar empleo en dicho sector;
- m) terminación anticipada o anulación de contratos de bienes o servicios;
- n) anulación de una licencia o permiso;
- o) referencias médicas o psiquiátricas.

En los casos analizados en el trabajo de campo todos los denunciante denuncian la existencia

de este tipo de represalias, siendo por tanto una cuestión absolutamente esencial identificarlas adecuadamente en la trasposición al ordenamiento jurídico interno. Estas represalias adoptaron muy diferentes formas y no se limitaron al ámbito laboral, sino que incluyeron el ámbito personal siendo incluso víctimas de delitos como el allanamiento de morada, las amenazas o las injurias. Entre las represalias en el ámbito laboral han mencionado despidos, ceses o traslados forzosos a puestos de trabajo de nivel inferior.

Pero también han enumerado represalias como la expulsión de partido correspondiente, pintadas en domicilios, publicación de fotografías en medios locales, allanamiento de morada, amenazas de muerte, llamadas anónimas o falseamiento de firmas. También hay que destacar que han mencionado los intentos de soborno para intentar paralizar la denuncia como es el caso del testimonio de María José Alarcón y Robert Martínez. Los testimonios reflejan casos de acosos y amenazas a la integridad física y moral de los denunciantes muy graves. Todos ellos denunciaron estas represalias ante los tribunales de Justicia.

Testimonios:

Maite Morao: *“Me presentaron una denuncia falseando mi cargo, falseando los acuerdos del pleno y me hicieron pasar por otra persona por la que entonces era la jefa del Departamento de Urbanismo y empezaron una campaña de hostigamiento en redes y de todo tipo. Organizaron manifestaciones, escraches, pintadas en mi domicilio para hacerme pasar por una corrupta y para que mi testimonio en la causa que después se inició contra ellos, pues no tuvieran ningún valor. Consiguieron mi cese, consiguieron también mi imputación. Durante dos años que duró aquel proceso estuve imputada hasta que pude ir a declarar ante la juez y ella pudo preguntarme”.*

Carlos Martínez: *“Tras recibir la amenaza de que actuarían en consecuencia por entender que estaba en desobediencia, según mis jefes, me cambiaron de puesto de trabajo. Me sacaron de mis funciones de inspector de cursos de formación ocupacional a pesar de que mi contrato estaba estipulado solo para llevar cursos [...] Me cambiaron de puesto de trabajo y me enviaron a una oficina de empleo de refuerzo para hacer allí lo que hiciese falta. Chico para todo, digamos”.*

Itziar González: *“Una trabajadora de servicios técnicos recibe amenazas de muerte. Le manipulan la moto, le envían fotos, le hacen llamadas y ella se lo comenta a la gerente, no a mí. La gerente valora que lo mejor para la tranquilidad de esa mujer es que pase a trabajar en otro lugar, y la trasladan. La gerente también recibe una amenaza pero no lo denuncia a los MMEE. Porque a pesar de que han movido esta técnica, como yo sigo adelante en mi deseo de cambiar las cosas y destituyo al jefe de los servicios técnicos de mi distrito, pues la siguiente que recibe amenazas es mi gerente. Y no me lo dijo por no darle más importancia y por no creer que las amenazas fuesen en serio. Finalmente llegan las amenazas de muerte a mi casa tras un allanamiento de morada unos meses antes”.*

Joan Llinares: *“Yo a los dos días, me incorporo un miércoles y el viernes por la tarde una persona muy cercana a mí recibía una llamada telefónica diciendo que cuidado con lo que iba a hacer, es decir, prácticamente llevaba tres días en el Palau de la Música. Cuidado con lo que iba a hacer, porque eliminarme a ellos no les costaba nada. Y al mismo tiempo que yo recibía esa llamada, también la recibía la presidenta advirtiéndole que llevara cuidado porque su familia era fácilmente vulnerable”. [...] “Fue curioso que vacantes que se cubren con una enorme facilidad porque la figura del secretario o la figura del interventor en las dos opciones que yo tenía, por regla general, se cubrían. El hecho de estar vacante un ayuntamiento significa una dificultad desde el punto de vista, pues yo prácticamente era un no continuo cuando lo solicitaba en mi incorporación de forma interina a estas plazas y ya. Remitiéndome al concurso. He de decir que mi actuación en el*

Palau de la Música destapando toda la corrupción que allí había, tuvo consecuencias, pues fue precisamente en esta dificultad para poder incorporarme mediante nombramiento provisional, a un cuerpo en el cual desde principios de los 80 que aprobé las oposiciones, yo pertenecía. Yo tuve que estar un año en el paro y cobrando el desempleo”.

Anónimo: *“sé que a mí me despidieron porque no quise firmar esos cuarenta millones de euros, o sea, está claro, por negarlo o por negarme y porque ya no servía en el puesto para conseguir el beneficio al contratista. Las represalias posteriores ya han sido de otro carácter. Han sido pues eso, a parte ya del despido he tenido diferentes querellas. Me denunciaron por revelación de secretos a mí y a mis abogados. Finalmente archivaron el caso de la revelación de secretos. Y luego en el último año pues ha habido una intención por parte de ciertos investigados de que también me imputaran y finalmente han acabado imputándome por prevaricación, el delito ahora mismo es prevaricación. Pero no puedo llegar a entender que alguien piense que cuando tú decides ir a denunciar algo así si has cometido algún tipo de delito de prevaricación, te lances a ello. O sea, yo estoy muy tranquilo con mi conciencia, pero sí que es cierto que esto te afecta mucho. Afecta mucho el recorrido que llevas, cambiarte la vida. Vamos. Por no decirte que te la destroza. [...] “Pero tiene la doble lectura de que pues de que no te doblegados a las indicaciones de tus jefes, ¿no? Entonces es un poco difícil. Y luego por el otro lado están las empresas privadas y las empresas privadas, si trabajan encima con la administración, pues tampoco se quieren meter en una historia así, cuando encima además sabemos que en este país sobran profesionales. Entonces, en fin, es difícil. Yo **es uno de los de los desgastes mayores que he tenido, de lo que más dolor me ha provocado, el perder tanto tiempo mi carrera profesional”***

María José Alarcón y Robert Martínez: *“No he podido volver a trabajar en residencias. Pasé a trabajar el servicio de atención a domicilio, pero tuvo que ser por empresa privada, porque por empresa pública estaba tachada. Cada vez que dé mi nombre en un currículum, automáticamente entran a mirar en Internet. Salgo en muchos lados, con lo cual se teme que yo encuentre el fallo en el trabajo o la corrupción, con lo cual no se me contrata. Luego aparte sufrimos acoso, tuvimos llamadas de detectives privados e incluso ha habido intentos de chantaje y amenazas para que nos quitáramos del medio o quitarnos de en medio. Es lo que nos suele pasar a todos los alertadores de corrupción. En nuestro caso personal, con testigos presentes en la rueda de prensa que se vio en PACS del Penedès. El señor Ismael Soriano. Desde nuestro punto de vista, muy sutilmente intentó chantajearnos, sabiendo que en este caso Marijose era la principal querellante y éramos las cabezas visibles y los que estábamos articulando todo esto, la frase textual fue ¿Y a ti, María José, cuánto se te debe?”*

En cuanto a las medidas de protección contra estas represalias, el art. 21 de la Directiva prevé una serie de medidas de protección, que corresponde a los Estados miembros adoptar para garantizar la indemnidad del denunciante.

Más allá de una prohibición expresa de represalias establecida legalmente, la Directiva considera que es fundamental que los denunciantes que las sufran tengan acceso a vías de recurso y a indemnización. El recurso adecuado en cada caso debe determinarse en función del tipo de medidas de represalia sufridas, y el daño o perjuicio causado en tales casos debe ser indemnizado íntegramente de conformidad con el ordenamiento jurídico interno.

El recurso adecuado puede tomar la forma de acciones de reintegración, por ejemplo, en caso de despido, traslado o degradación, o de congelación de formaciones o ascensos, o de restauración de un permiso, licencia o contrato anulados, indemnización por pérdidas económicas presentes y futuras, por ejemplo, por pérdida de salarios debidos, pero también por futuras pérdidas de ingresos, gastos relacionados con un cambio de trabajo, e indemnización por otros perjuicios

económicos, como gastos jurídicos y costes de tratamiento médico, y por daños morales, como por ejemplo, el dolor y el sufrimiento.

Si bien los tipos de acciones legales pueden variar en cada Estado miembro, la Directiva establece que deben garantizar en todo caso que la indemnización o reparación sea real y efectiva, de forma que sea proporcionada respecto del perjuicio sufrido y que sea disuasoria. Es importante que los recursos previstos en el plano nacional no deben disuadir a denunciante potenciales futuros. Por ejemplo, proporcionar una indemnización como alternativa a la reincorporación en caso de despido podría dar lugar a una práctica sistemática, en particular en las organizaciones de mayor tamaño y, por tanto, tener un efecto disuasorio para los denunciante futuros.

El art. 20 de la Directiva recoge las denominadas medidas de apoyo que pueden concederse a los denunciante. Menciona en concreto las siguientes:

- a) información y asesoramiento completos e independientes, que sean fácilmente accesibles para el público y gratuitos, sobre los procedimientos y recursos disponibles, protección frente a represalias y derechos de la persona afectada

Del trabajo de campo se desprende efectivamente que uno de los principales problemas con que se encontraron los denunciante de corrupción fue la falta de información sobre los procedimientos y recursos disponibles para su protección, cuando éstos existían.

- b) asistencia efectiva por parte de las autoridades competentes ante cualquier autoridad pertinente implicada en su protección frente a represalias,

En cuanto a las medidas de protección en el ámbito laboral que hubieran necesitado, en el trabajo de campo se menciona por algunos denunciante la necesidad de una separación del entorno laboral afectado por la denuncia. Sin embargo, no hay consenso en este punto dado que para otros denunciante la necesidad de un traslado a otro entorno laboral puede entenderse como un “triumfo” de la parte denunciada frente a los por lo que consideran que la solución no es el cambio del puesto de trabajo. Por otro lado, también ponen de manifiesto la dificultad a la hora de encontrar otro trabajo, incluso en plazas vacantes de la Administración.

Testimonios:

Maite Morao: *“Bueno, evidentemente es necesario poder separarte del entorno en el que has vivido esto. En mi caso no fue posible. Yo pedí por favor que se me trasladara, que yo no quería estar trabajando para las personas que me habían estado destrozando la vida y nunca me dejaron marcharme de aquella área. Seguramente porque en las otras áreas había otros partidos políticos y quiero pensar que no querían que el tema se conociese demasiado. De manera que es duro ir a trabajar al mismo edificio en el que tienes que saludar cada mañana a la persona que se sienta en tu silla.”*

Carlos Martínez: *“expuse el caso. En muchos de los casos que allí atienden [servicio médico] son de posible acoso laboral. Vale. Resolvieron un informe donde aconsejaban al Departament de Travall que me desplazasen de trabajo, que me pusiesen en otro puesto de trabajo. A mí no me pareció nada correcto. O sea, **si la solución siempre consiste en cuando un trabajador, un inspector encuentra una irregularidad, la solución es cambiarlo. Si esto es una solución, mala solución es aunque sea de salud laboral.**”*

El alertador Anónimo por su parte fue despedido y llevó a juicio a su empresa para anular el despido, si bien finalmente se incorporó a una empresa distinta.

c) asistencia jurídica al menos en los procesos penales y en los procesos civiles (en caso de procesos transfronterizos según la Directiva) pudiendo establecerse de conformidad con el Derecho nacional, asistencia jurídica en otros procesos y asesoramiento jurídico o cualquier otro tipo de asistencia jurídica no vinculada a los procedimientos judiciales.

La necesidad de asistencia jurídica para los denunciante es otro de los aspectos clave puesto de manifiesto en las entrevistas realizadas. La mayoría de los denunciante tuvieron que sufragar los gastos de asesoría legal, aunque algunos intentaron que la Administración les proporcionase asesoría jurídica, habiéndolo conseguido en algún supuesto excepcional. Además, los denunciante destacan que se requieren los servicios de abogados suficientemente profesionales dado que en muchas ocasiones se enfrentan precisamente en los procedimientos judiciales a las organizaciones e instituciones denunciadas que cuentan con una asesoría legal de mucha calidad bien a cargo de los propios funcionarios públicos (por ejemplo, abogados del Estado en el caso de organizaciones o entidades estatales o letrados de las CCAA en el ámbito regional) o bien de bufetes externos contratados con dinero público. También señalan que los denunciados gastan grandes cantidades de dinero público en la contratación de grandes bufetes para defenderse frente a los denunciante.

Se trata, por tanto, de una de las medidas clave más demandadas por los denunciante, que han expresado que fueron ellos mismos quienes tuvieron que procurarse esta asistencia legal, lo que les ha supuesto la asunción de unos costes económicos importantes, lo que puede convertirse en un elemento decisivo a la hora de decidir no denunciar. Todos los denunciante entrevistados necesitaron de asistencia jurídica que tuvieron que costearse ellos mismos, con las consecuentes consecuencias económicas:

Maite Morao: *“Digamos que aquí siempre luchamos con desventaja. Es decir, los denunciante, nosotros somos los que nos pagamos nuestros abogados, mientras que ellos recurren con el dinero de todos. Para ponerte un ejemplo, yo gané el juicio. Se condenó al Ayuntamiento porque era clarísimo. Todos los hechos que denuncié fueron probados. ¿Qué hicieron ellos? Recurrir o simplemente dar una patada adelante, como que el dinero no es suyo, el dinero es de todos y para mí defenderme pues supone volver a hacer un gasto, ¿no? Bueno, pues es que es la muerte de cualquier denunciante al final, pues la mayoría acaban rindiéndose porque no pueden asumir económicamente lo que supone defender el interés de todos”.*

Carlos Martínez: La asistencia jurídica Carlos Martínez fue provista por él mismo y en este caso un abogado ofreció sus servicios de manera gratuita. *“un abogado que curiosamente no me quiso cobrar nada, me dijo este caso es tan palmario y de tal interés social que no te voy a cobrar nada, me dijo”.*

Itziar González: *“yo pedí que mi abogado fuera pagado por el Ayuntamiento. Eso fue una cuestión que conseguí con el nuevo Gobierno salido de las elecciones siguientes. Quizás influyó que al ser de otro color político me accedieron a dar un abogado y yo lo he ido pudiendo renovar cuando ha sido necesario. [...] Y en esa lucha consigo un abogado con el mínimo presupuesto, mientras que algunos de mis colegas imputados por el caso Palau, eran defendidos por grandes firmas e imagino que con otro tipo de honorarios”.*

Anónimo: *“toda [la asistencia jurídica] costeada a nivel personal. Nunca había pensado que mis ahorros me los gastaría en abogados, pero así fue. Gracias a Dios no he tenido que pedir ayuda a asociaciones o plataformas en las que bueno, pues intentan ayudar económicamente. Pero yo gracias a Dios no tuve que recurrir a ello y recurrí a mis ahorros”.*

Además, se prevé que los Estados miembros puedan prestar asistencia financiera y medidas de apoyo a los denunciantes, incluido apoyo psicológico, en el marco de un proceso judicial.

Con respecto a las medidas de asistencia financiera, parecen muy necesarias en la medida en que el trabajo de campo pone de relieve el quebranto económico que han sufrido la mayoría de los denunciantes. Algunos dimitieron de manera voluntaria, con la consiguiente pérdida de remuneración. Además, añaden la imposibilidad de encontrar trabajo durante largas temporadas y la desvinculación de los círculos laborales. Mencionan también la aparición de un cierto “estigma” por haber denunciado a su anterior empleador que dificulta su nueva contratación por un empleador diferente.

En el ámbito económico también cabe resaltar no solo los gastos directamente ocasionados por los distintos procesos judiciales, sino también por la propia mala acción de la entidad denunciada. Es el caso que relata **María José Alarcón y Robert Martínez**:

“todo esto encima está en manos de los jueces de parar esto. Aquí hay unas cosas que ya se han demostrado y hay unas víctimas que ellos han demostrado. Estas víctimas tienen que estar protegidas y protección, Significa todo, que es que nosotros no debemos este dinero porque nos ha dado la gana, porque seamos unos sinvergüenzas. Debemos este dinero porque ha habido una organización, BB Serveis que nos ha robado. Y ellos están haciendo lo que les da absolutamente la gana. Y nosotros estamos pagando las consecuencias de ello, entonces, por un lado, administraciones que te protejan, vivienda, alimentación, las cosas básicas”.

Albert Comellas: *“Bueno, de hecho, como tuve que presentar yo querrela criminal, quise hacerlo a título individual, digamos, no como parte de un gobierno municipal. Por tanto, mientras todo se aclaraba **lo que hice fue dimitir como teniente de alcalde, seguir como concejal en el Gobierno, pero dimitir como cuarto teniente de alcalde y todos los cargos que tenía**, pues como concejal de Empresa y Ocupación, concejal de Patrimonio Cultural, concejal del Barrio Centro. Digamos que todos estos cargos los dejé con la remuneración que efectivamente tenían. Pero bueno, lo hice voluntariamente y a la espera de que el proceso judicial, digamos, fijase qué había pasado exactamente. Está claro, ¿no? Pero bueno, tienen que decidirlo un juez, una jueza, no podemos tomarnos la justicia por nuestra mano. **La verdad es que como el tema se ha alargado tanto, pues nunca recuperé ni pude solicitarle a la alcaldesa recuperar los cargos que tenía en virtud del acuerdo del gobierno de coalición entre PSC y PDeCAT que teníamos en pruebas.**”*

Maite Morao: *“Pues mira, de todo tipo, desde perder mi categoría profesional, desde mi puesto de trabajo, todos los gastos de abogados, los gastos de médicos. Bueno, de todo tipo. Y estos son los económicos, los personales pues ya te los puedes imaginar. Lo que significa esto para una familia que tienes miedo a que les pase algo a tus hijos o que puede afectar a otro hijo, a tu pareja. Pues emocionalmente es duro porque no es una cosa corta en el tiempo. Yo llevo cinco años y los que me quedan”.*

Itziar González: *“No, no pude trabajar porque yo trabajo mucho con las administraciones públicas. Como urbanista, difícilmente un Ayuntamiento me iba a contratar. Una persona que se ha cuestionado el poder no va a ser un fichaje prioritario para el poder. Entonces lo pasé muy mal económicamente. Tardé mucho porque psicológicamente estaba fundida entre que no tenía dinero, tiré de mis ahorros de sueldo de concejal a los tres años y aguanté dos años. Y al tercer año estaba fatal. Estaba en una situación difícil. Entonces me fui a Francia a buscar trabajo. Tuve que emigrar. Tuve que seguir trabajando mientras en otro país y nada. Y a partir de ahí, pues estuve mucho tiempo”.*

De la misma forma, los denunciantes consideran preciso el reintegro de los gastos médicos en que han incurrido a consecuencia de la situación vivida, con especial mención de los gastos de atención psicológica, de manera que en este punto también la Directiva apunta en la dirección correcta al mencionar la posibilidad de prestarles apoyo psicológico.

Efectivamente, la mayoría de los denunciantes entrevistados necesitaron de asistencia psicológica. Algunos necesitaron una baja laboral. También es de destacar que algunos denunciantes se quejan de la atención recibida en los centros médicos, claramente no especializados en este tipo de problemas, de manera que en ocasiones el denunciante sentía que él era la causa de su problema psicológico o que de alguna forma se había buscado el problema al denunciar.

Asimismo, denuncian la actitud de algunos profesionales médicos en el sentido de abandonar la denuncia y “dejarlo pasar y correr”. De ahí que varios denunciantes soliciten una atención psicológica o psiquiátrica específica para denunciantes, de manera que existan pautas para este tipo de personas o unidades especializadas para la atención psicológica al denunciante de corrupción. También señalan que frecuentemente esta asistencia psicológica no se incluye dentro de la cobertura sanitaria proporcionada habitualmente o en los casos en los que se proporcionaba desde la Sanidad Pública esta no respondía a sus necesidades puesto que se les animaba a “olvidar” o a comportarse como el resto de sus compañeros, por lo que varios denunciantes decidieron recurrir a la sanidad privada con los consecuentes gastos económicos que ello implica. Otro elemento a destacar es que este tipo de asistencia psicológica no suele estar contemplada en los seguros médicos:

Testimonios:

Maite Morao: *“Sí, que la necesité ayuda psicológica. Llenaron los centros cívicos de la ciudad, con mi fotografía, mis datos y diciendo que pertenecía a una red mafiosa y que tenía antecedentes penales. También se hizo una página web en la que aparecía mi fotografía, la de mi familia. Bueno, todas estas cosas te hunden. Te hunden porque es la muerte civil de una persona, es decir, es salir a pasear, que la gente cambie de acera y que la gente no me salude porque digamos que consiguen hacer un lavado de cerebro a todo tu entorno para que las personas que te conocen y que saben que tú no eres corrupta ni has participado ninguna historia, pues dejen de saludarte simplemente por temor a que les pase lo mismo. Y las personas que no te conocen tanto, pues imagínate lo que deben pensar de uno, ¿no? Entonces pues claro, evidentemente necesité apoyo psicológico y bueno, cuesta superarlo. Cuando hablo de esto todavía me emociona y todavía me cuesta”.*

Carlos Martínez: *Bueno, si necesité apoyo psicológico, de hecho, recurría a él después de dos años de estar señalado, apartado o cumpliendo funciones tipificadas en los procedimientos de acoso laboral, el de adjudicar funciones que el trabajador no entienda demasiado como se hacen para hacerle la vida imposible. Pues eso hicieron conmigo. Al cabo de dos años pedí la baja laboral y pedí esto que me preguntas. Pedí ayuda psicológica por todo este puteo de dos años, ya no solamente por el caso de corrupción, sino por este tipo de represalias. Entonces fue una baja laboral en cuyo diagnóstico era un trastorno ansioso depresivo. El médico de cabecera, al escuchar mi caso, me derivó a un centro de salud mental que son los que llevan los trastornos de ansiedad, de depresión, etcétera. Alargaron la baja laboral. Vale, pues entonces cuando en el centro de salud me atendió un psiquiatra y escuchó mi caso lo primero que me dijo fue. “Nunca me pidas un informe, de tu caso, no me pidas ni un informe ni un diagnóstico de tu caso,” pero según la ley de autonomía del paciente que dice que en todo momento el paciente cuando necesite un informe del médico, éste se lo deberá proporcionar y de una forma fácilmente entendible. Vale, pues lo primero que me dice es “no te voy a hacer un informe”. Con eso ya estaba contradiciendo la ley. Yo*

fui un poco a sanidad pensando que el Departamento de Salud pues apoyaría mi caso.

A este entrevistado se le llegó a decir en palabras de Carlos Martínez: “O vuelves a trabajar olvidándote de este fraude que explicas o entenderemos que estás en el delirio. Y atente a las consecuencias”. **La actitud de los psicoterapeutas en vez de apoyarte, es inculparte, decirte lo que haces es meterte en problemas y en líos.** Tienes que hacer como los demás, como muchos compañeros. Si todos firmaron. Tú también has de obedecer y firmar. Estaban hablando de la obediencia ciega, cuando la ley dice que es delito. Los terapeutas te aconsejan esto “evita sufrir, haz como los demás” “Si esta es tu actitud no puedes seguir así”. Sin embargo, vas a la sanidad privada, pues te apoyan. Recuerdo que un psiquiatra privado dijo que era escandaloso lo que habían hecho en la salud pública y me hizo un informe. Esto quisiera recomendar **que la sanidad se planteara una serie de pautas para la atención psicológica al denunciante de corrupción. Una unidad especializada, debería haberla.** Claro entiendo que es difícil porque si un departamento de la sanidad pública da la razón a un denunciante entonces está inculcando a otro departamento de la administración pública de un posible delito. Pero no pueden aconsejar que encubras y que dejes correr. Debe haber debates entre el colegio de psiquiatras y psicólogos sobre cómo abordar el problema. Los profesionales de la sanidad tienen que tener muy pautado ante casos de acoso laboral de denunciantes. Yo salí todavía peor”.

Itziar González.: “Yo tuve necesidad de apoyo psicológico durante muchos años. Cada vez que tengo que retocar el tema me remueve” [...]No, no, no, no tuve [a la pregunta de si se le proporciona asistencia psicológica]. Incluso lo intenté a través de la hermandad de arquitectos, pero no pudo ser. No hay rastro de lo que es el dolor psicológico de un alertador, no está valorado por las mutuas de arquitectos. No es que yo me hubiese caído de un andamio. No es que yo hubiese tenido un estrés en una obra. Había una gran sensación de que yo era la problemática de que yo me lo había buscado y que me buscara la vida, yo era el monstruo. Entonces yo viví esta especie de soledad desde la invisibilidad”.

María José Alarcón y Robert Martínez: “no tienes ni acompañamiento legal, ni psicológico, que tiene que ser muy específico, porque no cualquier psicólogo te pueda ayudar en esta fase, porque los psicólogos para estos casos la solución que tienes es “déjalo y quítate de problemas”. Esa es la solución que te dan los psicólogos o los psiquiatras te dicen “mira, tómate una pastillita para dormir y te olvidas de todo esto. Cierra la puerta, cambia de etapa y que tu vida sea otra”. Eso tampoco es ayudarte. ¿Me entiendes? O sea, **no están preparados para esos tipos de casos.**”

También han puesto de manifiesto que, a su juicio, la Directiva no dedica suficiente atención a las condiciones psicológicas y las vivencias de los denunciantes, ya que consideran que debe reivindicarse el orgullo de ser denunciante, y que hay que luchar contra la sensación de que son malos para la sociedad. Es más, sostienen que hay que darles la posibilidad de aportar su experiencia a la sociedad, entre otras cosas para cambiar la cultura reinante que los considera todavía como “chivatos” o “soplones” y no valora en su justa medida su tarea tal y como refleja el testimonio de **Itziar González:**

“Totalmente la trasposición necesita alma. Alma, quiere decir situar a la alertador en el centro, incluso el articulado tiene que situar el qué le pasa al empleador. Los derechos del alertador primero. ¿Qué le pasa? Es que como le garantizamos sus derechos”.

Es importante también destacar la Directiva exige que estas medidas de apoyo mencionadas sean prestadas por un centro de información o por una autoridad administrativa única e independiente claramente identificada, de forma que los denunciantes no tengan que perder tiempo en averiguar en cada caso qué organismo les debe de proporcionar ese apoyo.

En definitiva, una adecuada trasposición de las denominadas medidas de apoyo contempladas en la Directiva es absolutamente fundamental para la protección de los denunciantes de corrupción, como se desprende del trabajo de campo realizado. Algunos denunciantes lo han resumido en la necesidad de tener garantizados las necesidades básicas durante la tramitación de la denuncia: techo, comida, asesoramiento legal y atención médica (psicológica).

Por último, es de destacar que en la Directiva no se contempla ningún tipo de recompensa para el denunciante si finalmente la denuncia finalmente prospera. En ese sentido, en el trabajo de campo si se ha puesto de relieve la conveniencia de recoger algún tipo de recompensa para el denunciante, ya que se considera que actualmente no hay suficientes incentivos para una persona que se plantee denunciar.

Testimonio:

Carlos Martínez: *“que estuviese contemplado la recompensa al denunciante porque si nos fijamos, si leemos la directiva europea yo la verdad es que la encuentro bastante, un poco desalentadora y un poco que te hace renunciar, que te desanima a denunciar porque ya están previniendo que lo va a pasar fatal como denunciante, porque ya se están hablando de apoyar psicológicamente al denunciante. No hay motivaciones francas. Por ejemplo, si hubiese, como hay en Estados Unidos, una recompensa económica, o en Gran Bretaña o en Francia, también en Australia, Japón se contemplan la recompensa, la compensación económica de los denunciantes. Pues yo creo que es un capítulo que debería incluirse en la directiva europea para que también sea positiva y motivadora al denunciante, que no sólo sea un poco de apoyo, unas palmaditas en la espalda”.*

Otra cuestión también muy relevante es la exclusión de responsabilidad de los denunciantes con respecto de la adquisición o el acceso a la información que es comunicada o revelada públicamente en relación con la denuncia, siempre que dicha adquisición o acceso no constituya de por sí un delito independiente.

En ese sentido, la Directiva es clara al establecer que no se considerará que las personas que comuniquen información sobre infracciones o que hagan una revelación pública a consecuencia de la denuncia puedan infringir ninguna obligación de restricción de revelación de información. Por tanto, no pueden incurrir en responsabilidad de ningún tipo en relación con dicha denuncia o revelación pública, siempre que tuvieran motivos razonables para pensar que la comunicación o revelación pública de la información era necesaria para denunciar la infracción.

El punto fundamental de esta norma consiste en exonerar de responsabilidad a los denunciantes cuando la revelación o comunicación de la información sea necesaria para la denuncia de la infracción, entendiendo que basta con la creencia razonable de que es así.

Se trata de nuevo de una cuestión relevante, porque del trabajo de campo se desprende que es habitual que a los denunciantes se les acuse, o se les amenace con acusarles de delitos de revelación de secretos o de revelación de documentos confidenciales como consecuencia de su denuncia. En estos casos la información comunicada o revelada era necesaria para la tramitación de la denuncia tal y como se desprende de los testimonios.

El entrevistado **anónimo** también declara haber sido denunciado por revelación de secretos:

“Me denunciaron por revelación de secretos a mí y a mis abogados. Finalmente archivaron el caso de la revelación de secretos”.

No obstante, la Directiva también precisa que en el caso de que la adquisición o el acceso constituya de por sí un delito (pensemos por ejemplo en un robo de la documentación) la responsabilidad penal seguirá rigiéndose por el Derecho nacional aplicable. Lógicamente también puede exigirse cualquier otra posible responsabilidad de los denunciantes derivada de actos u omisiones que no estén relacionados con la denuncia o la revelación pública o que no sean necesarios para revelar la infracción.

Lo mismo ocurre respecto a los procesos judiciales que puedan incoarse en contra de los denunciantes, incluidos los relativos a difamación, violación de derechos de autor, vulneración de secreto, infracción de las normas de protección de datos, revelación de secretos comerciales, solicitudes de indemnización basadas en el Derecho laboral por estos motivos, de manera que los denunciantes no incurrir en responsabilidad de ningún tipo como consecuencia de denuncias o de revelaciones públicas siempre que hayan tenido motivos razonables para pensar que la esa revelación era necesaria para poner de manifiesto una infracción.

De la misma forma, cuando una persona denuncie o revele públicamente información sobre infracciones que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva, y dicha información incluye secretos comerciales dicha denuncia o revelación pública se considerará lícita.

j) Medidas de protección específicas en el ámbito judicial.

De particular interés es lo dispuesto en el art. 22 respecto de las medidas para la protección de los denunciantes en el ámbito judicial. Se establece que debe garantizarse que las personas afectadas gocen plenamente de su derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, así como a la presunción de inocencia y al derecho de defensa, incluido el derecho a ser oídos y el derecho a acceder a su expediente. Además, se insiste en la necesidad de velar para que, de conformidad con el Derecho nacional, la identidad de las personas afectadas esté protegida mientras cualquier investigación desencadenada por la denuncia o la revelación pública esté en curso.

Esta norma se concreta en un punto que consideramos crítico: en los procedimientos que se sigan ante un órgano jurisdiccional u otra autoridad relativos a los perjuicios sufridos por los denunciantes se presumirá que el perjuicio se produjo como represalia por denunciar o hacer una revelación pública. En tales casos, corresponderá a la persona que haya tomado la medida perjudicial probar que ésta se basó en motivos debidamente justificados que no guardan relación con la denuncia.

Efectivamente, como señala la Directiva existen otras medidas adoptadas contra los denunciantes fuera del contexto laboral, a través de procedimientos, por ejemplo, por difamación, violación de derechos de autor, secretos comerciales, confidencialidad y protección de datos personales, que también pueden tener un grave efecto disuasorio para las denuncias. En los procedimientos que se inicien por estas cuestiones los denunciantes deben poder confiar en que su condición de tal es un argumento clave en su defensa, siempre que la información que se denuncia o se revela públicamente sea necesaria para poner de manifiesto la infracción. En estos supuestos, es siempre la otra parte la que tiene la carga de probar que el denunciante no cumple con las condiciones establecidas para tener derecho a la protección.

Esta inversión de la carga de la prueba es esencial, como se desprende del trabajo de campo, en el que la mayoría de los denunciantes ha sufrido procedimientos administrativos o judiciales dirigidos contra ellos (caso de despidos disciplinarios, procedimientos disciplinarios, procedimientos por revelación de secretos, etc,) pero también en aquellos que ellos hayan podido iniciar (por difamación, etc) donde no han encontrado la facilidad que supone el que la represalia se presuma

consecuencia de la denuncia salvo prueba en contrario. Además, es importante que se prevea la posibilidad de que los denunciantes accedan a las medidas correctoras frente a las represalias de forma anticipada incluso mediante medidas provisionales o cautelares a la espera de la resolución del proceso judicial, de conformidad con el Derecho nacional.

Es de señalar que en todos los casos analizados los procedimientos judiciales iniciados para conseguir anular o revocar las represalias sufridas han llevado mucho tiempo, durante el cual los denunciantes han tenido que seguir soportando sus consecuencias negativas. Incluso en algunos casos esta situación se mantiene en la actualidad, años después de haberse producido la denuncia. La Directiva considera así especial importancia para los denunciantes son las medidas provisionales a la espera de la resolución del proceso judicial, que puede prolongarse. En particular, los denunciantes deben poder acogerse a medidas provisionales para poner fin a amenazas, tentativas o actos continuados de represalia, como el acoso, o para prevenir formas de represalia como el despido, que puede ser difícil de revertir una vez transcurrido un largo período y arruinar económicamente a una persona, una perspectiva que puede disuadir eficazmente a denunciantes potenciales.

Varios de los denunciantes han hablado sobre la dificultad para reincorporarse a la vida profesional lo que les ha supuesto no solo un quebranto económico sino un lastre desde el punto de vista de su carrera profesional. En ese sentido, se apunta a la necesidad de adoptar medidas que permitan protegerles mejor y les permitan reanudar su vida profesional bien en la organización para la que trabajaba anteriormente o en otra distinta, según las necesidades de cada uno.. Insistimos en que se trata de una previsión muy relevante dada la tardanza en resolver este tipo de procedimientos particularmente en España, lo que convierte en esencial el contar con estas medidas de apoyo de forma rápida a través de las correspondiente medidas cautelares o provisionales.

Del trabajo de campo se desprende también la preocupación por las deudas en que han incurrido los denunciantes precisamente como consecuencia de su denuncia, por lo que manifiestan que sería conveniente que al menos con carácter provisional se suspendieran o cancelaran estas deudas tal y como indicaban **María José Alarcón y Robert Martínez** en su entrevista y en testimonios anteriormente citados.

También con respecto a los procedimientos judiciales hay que señalar que la mayoría de los denunciantes se manifiestan poco satisfechos con su resultado, además de resaltar su dilatada duración en todos los supuestos y la sensación de cansancio o desesperación que produce esta espera. En varios casos los denunciantes también tienen la sensación de que estos procedimientos se alargan tanto en el tiempo que los delitos terminarán prescribiendo.

Testimonios:

Joan Llinares: *“No se puede tardar diez años en juzgar un caso que su instrucción prácticamente estaba finalizada a los dos años de destaparse los hechos. Entonces esto también es otro de los defectos que tiene nuestra maestra justicia. El que un caso puede estar durmiendo durante años sin que nadie mueva ni un solo papel. Pues porque el orden de preferencias que se establece dentro del enorme cúmulo de trabajo que hay dentro de los juzgados pues deja arrinconado este caso”.*

Carlos Martínez: *“Esto se presentó en septiembre de 2018. Llevamos ya casi dos años. Yo creo que tiene pinta de que se deja todo en un cajón para que vaya a prescribiendo”.*

Maite Morao: *“Pues mira, llevo cinco años y todavía estoy a la espera de juicios. ¿Estoy satisfecha? No. Estoy Desilusionada con el sistema, no funciona para nada. Yo era una funcionaria de aquellas que se sentía muy orgullosa de la administración y que creía mucho en la justicia y en estos momentos me siento absolutamente decepcionada.”*

Hay que advertir no obstante que dentro de estos procesos judiciales podemos encontrar tanto los procedimientos relacionados con la investigación de la denuncia efectuada como aquellos procedimientos judiciales que están relacionados o son consecuencia de las represalias sufridas por los denunciante. Efectivamente, los denunciante en las entrevistas se refieren indistintamente a los procedimientos judiciales iniciados con ocasión de la denuncia y los procedimientos judiciales que se han iniciado contra ellos.

En todo caso, los denunciante reivindican que se les debe de considerar parte interesada en todo tipo de procedimientos derivados de su denuncia (por canales internos, externos o judiciales) de manera que tenga derecho a conocer cómo se está tramitando la denuncia concediéndoles incluso, de ser archivada, el derecho de recurrir dicho archivo o de aportar más información, etc.

k) Sanciones

Otro problema específico que se plantea en relación con las represalias o persecución que suelen sufrir los denunciante de corrupción tal y como se desprende del trabajo de campo realizado es la impunidad con que se ha actuado en su contra desde las instituciones y organizaciones afectadas por la denuncia o directamente por las personas afectadas.

Dicho de otra forma, no ha habido ninguna consecuencia negativa (más allá de los supuestos en que los denunciado han sido investigados o/y condenados por los hechos denunciado) por las represalias y en general las medidas adoptadas en contra de los denunciante, que han tenido que defenderse jurídicamente utilizando sus propios recursos económicos. Estas medidas se refieren tanto a conductas tendentes a impedir u obstaculizar las denuncias y su tramitación como a la existencia de represalias en los términos analizados más arriba como a la promoción de procedimientos judiciales en contra de los denunciante y por supuesto a la revelación de la identidad de los denunciante, como también hemos puesto de relieve. En este sentido **María José y Robert Martínez** subrayan lo siguiente:

“lo que no ha sido presunto son nuestras miserias, nuestras desgracias y todo lo que nosotros hemos vivido. Lo único que es presunto es lo de ellos. Los desahucios, los suicidios...todas estas cosas que hemos sufrido la gente estafada por BB Serveis esto no es presunto porque presunto, es lo que han hecho ellos”.

En ese sentido, la Directiva obliga a los Estados miembros a establecer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias aplicables a las personas físicas o jurídicas que:

- a) impidan o intenten impedir las denuncias;
- b) adopten medidas de represalia contra los denunciante;
- c) promuevan procedimientos abusivos contra los denunciante;
- d) incumplan el deber de mantener la confidencialidad de la identidad de los denunciante.

Como se desprende del trabajo de campo, este aspecto es también esencial desde el punto de vista de los denunciante, dado que efectivamente todos en mayor o menor medida relatan este tipo de actuaciones. La posibilidad de establecer sanciones en estos casos parece crucial para la mejor protección del denunciante y para eliminar la sensación de impunidad que pueden tener los denunciado y que se refleja con mucha claridad en los testimonios recogidos. Al mismo tiempo, la Directiva obliga a los Estados miembros a establecer sanciones efectivas, propor-

nadas y disuasorias aplicables respecto de los denunciantes que hayan comunicado o revelado públicamente información falsa a sabiendas.

En todos los casos analizados los denunciantes tenían la creencia razonable y fundada de que la denuncia era correcta y se basaba en hechos reales: de hecho, en todos los supuestos dieron lugar a procedimientos judiciales sin que en ninguno de los supuestos hubiera ninguna duda con respecto a la posible existencia de una denuncia falsa ni de personas falsamente denunciadas. No obstante, no cabe duda de que pueden existir supuestos en que una denuncia tenga motivos espúreos y pueda calificarse de denuncia falsa a sabiendas (lo que introduce el elemento del dolo). Esto supone la necesidad de adoptar medidas para indemnizar a la persona perjudicada los daños y perjuicios derivados de las denuncias falsas que se hayan presentado contra ella.

Por último, el artículo 24 prohíbe la renuncia a los derechos que reconoce a los denunciantes o a las vías de recurso establecidas. Corresponde a los Estados miembros velar porque no puedan limitarse los derechos y vías de recurso previstos ni se pueda renunciar a ellos por el denunciante de ninguna forma, ni por medio de ningún acuerdo, política, forma de empleo o condiciones de trabajo, incluida cualquier cláusula de sometimiento a arbitraje.

I) Evaluaciones

Por último, la Directiva prevé un seguimiento de su implantación de la Directiva, de manera que los Estados miembros deben facilitar a la Comisión toda la información pertinente relativa a su ejecución y aplicación de Directiva en base a la cual la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre su ejecución y aplicación a más tardar el 17 de diciembre de 2023.

Además, también se establece que los Estados miembros presenten anualmente a la Comisión una serie de estadísticas que se refieren básicamente a:

- a) número de denuncias recibidas por las autoridades competentes;
- b) número de investigaciones y actuaciones judiciales iniciadas a raíz de dichas denuncias, y su resultado, y
- c) si se ha podido determinar, la estimación del perjuicio económico y los importes recuperados tras las investigaciones y actuaciones judiciales relacionadas con las infracciones denunciadas.

La finalidad es poder elaborar un informe por parte de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo para evaluar la repercusión de las normas nacionales de transposición de la Directiva.

Entendemos que en la trasposición al ordenamiento jurídico interno de la Directiva hay que recoger también estas exigencias de evaluación, de manera que sea posible comprobar en la realidad y en base a evidencia empírica en qué medida la normativa está resultando útil para la protección de los denunciantes y la tramitación e investigación de las denuncias presentadas.

Por último, con ocasión de la trasposición de la Directiva, los denunciantes han considerado esencial también fomentar una cultura de prevención y de lucha contra la corrupción. Debe de animarse a cualquier ciudadano a que cuando detecta una anomalía la debe de denunciar que no es un chivato ni es un delator. En ese sentido, recomiendan la creación de espacios ciudadanos o de organizaciones de la sociedad civil apoyados económicamente que puedan también diseñar los servicios de atención y acompañamiento a los denunciantes y fiscalizar el trato que reciben por las autoridades competentes o por quien corresponda.

m) Principales recomendaciones para un futuro denunciante.

No queremos terminar el presente informe sin hacer referencia a otra valiosa información extraída del trabajo de campo. Se trata de la contestación a una de las preguntas del cuestionario en que se hacía referencia a las recomendaciones que darían los denunciantes “veteranos” a un futuro o posible nuevo denunciante. Creemos que la información que se desprende de sus contestaciones refleja de forma muy expresiva cuales son las principales dificultades con que se han encontrado los denunciantes de corrupción en España. Una de las respuestas más destacadas y que reitera la urgencia de la transposición de la Directiva de los denunciantes de corrupción de manera ambiciosa es la respuesta del entrevistado **anónimo** quien declara que a día de hoy, sin contar con una trasposición de la Directiva y con la legislación actualmente existente no animaría a ningún denunciante a comenzar un proceso de esta naturaleza:

*“Pues yo actualmente, mientras que no haya una ley de protección del denunciante— y lo llevo pensando mucho tiempo y he cambiado esta respuesta un montón de veces— la experiencia que vas viviendo ahora mismo yo si hubiese una persona que está viendo ciertas irregularidades y tiene intención de denunciar, no le animaría. Y es muy triste decir algo así. Pero no, si no hay una ley de protección al denunciante. **No, no le animaría, porque creo que lo que se va a dejar nadie lo valora. Y al final se va a dejar su carrera profesional, su estabilidad psicológica, su situación económica.** Y ya no te digo si la parte familiar puede soportarlo, porque hay muchas familias que no lo soportan. Entonces yo creo que antes de nada, previamente es informarse. Pero es que creo que mientras que no haya una ley que proteja a los futuros alertadores es difícil que yo pueda llegar a animarle.”*

Los otros seis alertadores entrevistados respondieron con las siguientes recomendaciones que hemos agrupado en torno a varios puntos:

- **Preguntar e informarse antes de empezar a actuar como denunciante.** Dada la escasa información que existe en las propias entidades, empresas públicas o administraciones es esencial informarse a través de un asesoramiento profesional, acudiendo en particular a los asesores jurídicos o los abogados, en las Oficinas Antifraude o a través de distintas asociaciones para no incurrir en posibles delitos de revelación de secretos, o iniciar procedimientos que podrían volverse en su contra. En este sentido algunos denunciantes resaltan la actividad de la sociedad civil y la ciudadanía como mecanismos desde los que impulsar una cultura contra la corrupción y de vigilancia activa por parte de la ciudadanía que a largo plazo redundaría en un descenso de los casos de corrupción.

Joan Llinares: *“Pues el que con la sociedad civil hay que contar para precisamente crear una cultura de prevención y de lucha contra la corrupción y la sociedad civil, digo en sus organizaciones y animar a cualquier ciudadano a que cuando ve una anomalía la debe de denunciar, que no es un chivato ni es un delator. Que al revés se puede convertir en un colaborador o en un cómplice de hechos delictivos muy graves que perjudican la esencia de nuestra convivencia. Porque los recursos públicos al fin y al cabo salen del bolsillo de toda la ciudadanía y quien los destina a lo que no se deben de destinar pues está robando a toda la sociedad”.*

- **Proteger su vida profesional y su trayectoria profesional,** no “mancharse” quedando del lado de los corruptos. Para esto es muy importante iniciar el proceso de denuncia tan pronto se presencie o se sospeche de un posible delito o mal uso de fondos públicos.

Albert Comellas: *“Por tanto, lo primero es denunciar siempre para proteger su propia vida profesional. Digamos que cualquier persona, especialmente en nuestro país, estamos*

expuestos al fenómeno de la corrupción. Por tanto, es muy importante no quedar nunca en el lado, digamos, de los corruptos o corruptores, sino dejar claro que uno no quiere colaborar en ese tipo de esquemas. Por lo tanto, primero denunciar siempre, buscar algún sistema para denunciar, siempre para proteger la propia vida profesional. El segundo consejo que daría es siempre, siempre, siempre, solicitar asesoramiento a la policía, a un asesor jurídico laboral y a un profesional del derecho, a un abogado. Hablar con estas tres personas, buscarlas y conseguir su opinión profesional”.

- **Algunos denunciantes en sus recomendaciones alertan sobre el riesgo de los medios de comunicación que pueden utilizar o tergiversar la información que les afecta.** Para eso, recomiendan antes de ponerse en contacto con los medios tener siempre un asesoramiento legal para impedir que las declaraciones a los medios puedan resultar perjudiciales en un futuro. Algunos denunciantes proponen la creación de protocolos de comunicación con los medios que les permitan “blindarse” y evitar que los medios puedan dar una información que los denunciantes no deseen comunicar.

Albert Comellas: *“una recomendación que nos dio el exdirector The Guardian, un diario británico precisamente, lo que nos sugirió fue evitar a sus empleados. Me explico, el fue muy decisivo en el hecho de que en el momento en que la prensa tiene acceso a la información, el denunciante pierde el control. Y eso quiere decir que como quien se juega más, siempre es el denunciado, no el denunciante entras en un terreno en el cual tiene siempre todas las de perder, por tanto, es evitar a la prensa, a menos de que uno realmente conozca a muy bien al periodista que va a tratar el caso.”*

Itziar González: *“tener un protocolo público de blindaje público, es decir, de blindaje público, que quiere decir también que ni la prensa puede hablar más allá de los comunicados que nosotros queramos hacer”.*

- **Otra de las recomendaciones es la que afecta a la protección de la identidad en aquellos casos en los que sea posible plantear las denuncias de manera anónima.**

Maite Morao: *“Si pudiera proteger su identidad sería maravilloso, porque en el momento en el que se conoce quién eres y qué has denunciado, estás acabado. No conozco a ningún denunciante español, y conozco a bastantes, que haya sobrevivido al intento. Todos se encuentran con causas penales abiertas. Pues por lo que comentabas, ¿no? porque han compartido la información de los delitos que cometían todos sus superiores con la prensa o con el juzgado o cosas absolutamente increíbles que piensas pero sí, es lo que debían hacer. Si lo que está penado precisamente es que un funcionario o un trabajador público conociendo un delito no lo denuncie, pues en la vida real lo que estaba pasando es lo contrario. No hay ningún denunciante que salga adelante. Ninguno”.*

- **Otra recomendación hace referencia a la necesidad de recopilar y guardar todo tipo de pruebas de las irregularidades** que se vayan a denunciar para que una vez iniciado el proceso de denuncia las pruebas no puedan ser eliminadas por las personas denunciadas. Algunos denunciantes recomiendan incluso el uso de grabadoras siempre que se asista a reuniones.

Carlos Martínez: *“Le recomendaría que desde que el momento que descubre la situación irregular o delictiva que conecte la grabadora y la lleve siempre conectada. En el puesto de trabajo, que se llene de pruebas, que obtenga pruebas de todos lados, que guarde todos los documentos que pueda. Porque si no, será un enemigo muy fácil de batir. En cambio, si tiene pruebas lo tienen muy difícil los otros, simplemente esto que se documente viendo.”*

5. RECOMENDACIONES PARA LA TRASPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA.

A continuación, vamos a recoger las recomendaciones que nos parecen más relevantes para realizar una adecuada trasposición de la Directiva al ordenamiento jurídico interno, tanto desde el punto de vista estatal como autonómico, en base tanto a las normas que establece la Directiva como atendiendo al trabajo de campo realizado.

Con carácter general, recomendamos una trasposición ambiciosa de la Directiva, que incluya algunas cuestiones que ésta no contempla expresamente pero que permitirían adaptar la normativa europea con más eficacia teniendo en cuenta cual es el punto de partida en nuestro país en el ámbito de la defensa de los denunciantes de la corrupción y de la investigación de las denuncias.

a. **Ámbito de aplicación subjetiva.**

En cuanto al ámbito de aplicación subjetiva, consideramos que en la trasposición al ordenamiento jurídico interno el objetivo debería de ser proteger a todas las personas físicas y jurídicas que hayan denunciado casos de corrupción, fraude, despilfarro, etc, independientemente de si existe o cual sea su relación laboral con la organización denunciada y con el tipo de actividad en cuestión.

Resulta fundamental que el ámbito subjetivo de la ley abarque a todas las personas físicas y jurídicas que puedan informar sobre actos y omisiones que constituyan infracciones del ordenamiento jurídico en los términos que se determinarán en el siguiente apartado al hablar del ámbito material. Asimismo, la protección debe extenderse a aquellas personas u organismos facilitadores que puedan ayudar o asistir en el proceso, en la línea de lo ya establecido en algunas disposiciones autonómicas. La redacción en este punto puede ser similar a la que se recoge en la normativa valenciana a la que hemos hecho referencia más arriba.

También recomendamos (aunque desborde el ámbito estricto de la Directiva) incluir expresamente la obligación de los empleados públicos y de los directivos de las organizaciones o instituciones afectadas, al menos de los que tienen carácter público, de proceder ellos mismos a realizar las denuncias si tuvieran conocimiento de actuaciones y omisiones denunciables.

b. **Ámbito de aplicación material.**

En la trasposición al ordenamiento jurídico interno entendemos que el ámbito material debe de referirse de forma muy amplia a todas aquellas las acciones u omisiones que sean ilícitas en el ordenamiento jurídico interno o, siguiendo a la Directiva, aquellas conductas que aun no teniendo formalmente este carácter tengan por propósito desvirtuar el objeto o la finalidad de las normas aplicables, aplicándose tanto a acciones y omisiones ya cometidas como a las que se estén preparando.

Por tanto, se trata de superar una definición del ámbito de aplicación material que puede resultar demasiado limitada bien por referirse a infracciones penales o administrativas, por ejemplo, o a conductas constitutivas de fraude, o a conductas ilícitas. En este sentido, de nuevo se pueden tomar como modelo a seguir algunas definiciones de las leyes autonómicas ya vigentes, aunque conviene hacer referencia tanto a acciones como a omisiones ya realizadas o que puedan estar en curso, o que tengan carácter preparatorio de infracciones futuras. Deben de considerarse

también denunciables aquellas actuaciones tendentes a ocultar las acciones y omisiones mencionadas.

Por ejemplo, en el caso de la ley 14/2008 de 5 de noviembre, reguladora de la Oficina Antifraude de Cataluña su artículo 16.3 establece que: “Cualquier persona puede dirigirse a la Oficina Antifraude para comunicar presuntos actos de corrupción, prácticas fraudulentas o conductas ilegales que afecten a los intereses generales o a la gestión de los fondos públicos.” Como puede verse es un concepto amplio, pero menos que el previsto en la Directiva que abarca también otras conductas ilícitas y actuaciones preparatorias, así como las tendentes a ocultar dichas conductas.

En el caso de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana su art. 4 considera investigables a consecuencia de una denuncia los posibles casos de uso o destino irregular de fondos públicos y de conductas opuestas a la integridad o contrarias a los principios de objetividad, eficacia y sumisión plena a la ley y al derecho o los actos o las omisiones que pudieran ser constitutivos de infracción administrativa, disciplinaria o penal.

Recomendamos recoger la definición amplia de la Directiva en la trasposición que se realice al ordenamiento jurídico interno sin perjuicio de la precisión ulterior recogiendo por ejemplo conductas y omisiones recogidas en las leyes catalana y valenciana que permiten identificar con mayor precisión los supuestos en que se pueden concretar dichas definiciones generales.

c. Condiciones de protección de los denunciantes

El principio fundamental que debe presidir la trasposición de la Directiva al ordenamiento interno es el de la indemnidad de los denunciantes, que debe de garantizarse en el Derecho interno a nivel legislativo. Para acceder a esta protección es exigible que el denunciante actúe de buena fe, es decir, que tenga motivos razonables para pensar que la denuncia tiene fundamento, y que utilice indistintamente alguno de los canales de denuncia previstos o incluso la revelación pública. En ese sentido, a la vista del trabajo de campo nos parece importante no establecer un canal preferente como hace la Directiva de manera que sean los denunciantes los que opten por uno u otro según las circunstancias.

d. Canales internos de denuncia

A la hora de trasponer la Directiva es fundamental asegurar la confianza en estos canales internos de denuncia, pues ya hemos visto en el cuerpo de este informe los problemas que plantean para su efectiva utilización por los denunciantes. Por tanto, a la hora de trasponer la Directiva hay que garantizar que estos canales y las personas responsables de su gestión gocen de suficiente autonomía respecto de los posibles denunciados, máxime si se trata de los máximos responsables de la organización. En ese sentido, es imprescindible garantizar la confidencialidad de los denunciantes y la no injerencia de personas no autorizadas, así como la autonomía de estos canales.

No obstante, dado las relaciones de dependencia jerárquica que pueden existir entre los responsables de la gestión del canal interno de denuncias y los máximos responsables de la organización recomendamos que en la trasposición esté expresamente prevista la posibilidad o incluso obligatoriedad en ciertos supuestos de externalización la gestión de dicho canal en organismos neutrales e independientes, para el supuesto –no en absoluto infrecuente- de que la denuncia comprometa directa o indirectamente a los propios responsables o directivos de la organización.

En este sentido, puede ser obligatoria esta externalización cuando la persona denunciada mantenga todavía su cargo o puesto en la organización y éste sea de tal naturaleza que le sitúe en una posición idónea para adoptar represalias contra el denunciante o para destruir pruebas y documentación incriminatoria.

e. Canales externos: Autoridades competentes

A la hora de trasponer la directiva debe autorizarse la posibilidad de acudir a estos canales externos incluso sin necesidad de acudir previamente a los internos. En cuanto a los canales externos, resulta crítica las características de la autoridad competente para su gestión, limitándose la Directiva a exigir que sean independientes o neutrales.

Pues bien, consideramos que este es uno de los puntos críticos a la hora de trasponer la Directiva, dado que la existencia de una autoridad competente realmente independiente y neutral tal y como exige la Directiva es realmente la clave de arco del sistema- Además debe de estar dotada de los recursos y competencias necesarias para realizar sus funciones, de forma que sean auténticamente capaces de controlar las actuaciones del Poder Ejecutivo y de las distintas Administraciones Públicas, así como del sector público- Además deben establecer canales externos eficaces para las entidades del sector privado que sean sujetos obligados.

Como hemos señalado, la Directiva permite que cada Estado miembro decida qué tipo de organismos pueden ser considerados Autoridades competentes. También es importante determinar qué funciones se le encomiendan, dado que puede atribuírseles la tramitación e investigación de las denuncias y también la protección de los denunciantes de la corrupción, o bien sólo la primera de estas funciones.

Parece importante a la hora de realizar la trasposición tener en cuenta la experiencia ya acumulada por algunas agencias autonómicas. Como hemos visto los denunciantes son muy críticos con el funcionamiento de la Oficina Antifraude de Cataluña a la que consideran prácticamente inoperante y por el contrario valoran muy positivamente la actuación de la Agencia valenciana. Se trata, por tanto, de intentar determinar cuáles son las características de una y otra para intentar precisar qué elementos diferenciales son los que facilitan un funcionamiento más efectivo de este tipo de autoridades.

En todo caso, los denunciantes consideran imprescindible una mayor homogeneización entre las distintas autoridades competentes actualmente existentes para superar la actual dispersión y fragmentación desde el punto de vista de la investigación de las denuncias y de la protección del denunciante. Asimismo, reclaman la creación de una Agencia de ámbito estatal capaz de tramitar denuncias relativas a tramas de corrupción que afecten a varias CCAA y que además garantice una protección idéntica a cualquier denunciante con independencia de su lugar de residencia y de los hechos que denuncie.

En cuanto a la comparativa entre las agencias autonómicas catalana y valenciana, hay que señalar que en el ámbito de Cataluña contamos con la Oficina Antifraude de Cataluña cuya ley de creación data del año 2008 (Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña) y que se configura, según su art.1, como una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, que se adscribe al Parlamento de Cataluña y que actúa con independencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones y se relaciona con el Gobierno y con los entes locales de acuerdo con lo establecido en la ley reguladora. Por su parte, la Agencia Antifraude Valenciana es creada por la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana

y se define en términos similares como una entidad con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, que actúa con independencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones y se relaciona con el Consell, los gobiernos locales y el resto de instituciones valencianas conforme a lo establecido en la ley de creación.

La finalidad de la agencia catalana es prevenir e investigar posibles casos concretos de uso o destino ilegales de fondos públicos o cualquier otro aprovechamiento irregular derivado de conductas que conlleven conflicto de intereses o el uso en beneficio privado de informaciones derivadas de las funciones propias del personal al servicio del sector público. No obstante, hay que destacar que no tiene entre sus competencias proteger a los denunciantes.

De forma parecida, la Agencia valenciana se crea para prevenir y erradicar el fraude y la corrupción de las instituciones públicas valencianas y para el impulso de la integridad y la ética pública, pero además de facultades de investigación de las denuncias que se le presenten sí puede otorgar protección a los denunciantes de conformidad con el estatuto del denunciante que recoge su art. 14.

En cuanto a las labores de investigación, en el caso de la Oficina Antifraude de Cataluña su art. 7 señala que sus funciones lo son sin perjuicio de las que cumplen la Intervención General de la Generalidad de Cataluña, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas, el Tribunal de Cuentas o instituciones equivalentes de control, supervisión y protectorado de las personas jurídicas públicas y privadas instrumentales, ni las que corresponden a los órganos, necesarios o complementarios, de control de los entes locales.

De la misma forma tampoco puede cumplir funciones correspondientes a la autoridad judicial, el Ministerio Fiscal y la policía judicial, ni puede investigar los mismos hechos que sean objeto de sus investigaciones. En el supuesto de que la autoridad judicial o el Ministerio Fiscal inicien un procedimiento para determinar la relevancia penal de unos hechos que constituyan a la vez el objeto de actuaciones de investigación de la Oficina Antifraude, esta debe interrumpir dichas actuaciones y aportar inmediatamente toda la información de que disponga, además de proporcionar el apoyo necesario a la autoridad competente.

En el supuesto de la Agencia Antifraude Valenciana si bien se recogen normas similares, es de destacar que sí se hace mención expresa en su art. 4 a sus competencias para investigar los actos o las omisiones que pudieran ser constitutivos de infracción administrativa, disciplinaria o penal y, en función de los resultados de la investigación, instar la incoación de los procedimientos que corresponda para depurar las responsabilidades que pudieran corresponder, subrayando además la obligación de cooperar con las instituciones competentes en cada caso. En ese sentido, destaca la previsión de que la Agencia aportará toda la información que disponga y proporcionará el apoyo necesario a la institución u órgano que lleve a cabo la investigación o fiscalización correspondiente. Se prevé también el intercambio de información.

En el art. 4 se le atribuyen competencias para la investigación de posibles casos de uso o destino irregular de fondos públicos y de conductas opuestas a la integridad o contrarias a los principios de objetividad, eficacia y sumisión plena a la ley y al derecho.

Al parecer en la Oficina Antifraude de Cataluña la interpretación de su ley reguladora quizás ha sido demasiado estricta de forma que, en la práctica, la Oficina funciona más como un Observatorio que como una autoridad competente que investiga denuncias. Si bien es razonable que no invada competencias o funciones de otros órganos, lo que no parece razonable es que las denuncias presentadas rara vez den lugar a una investigación, o que se archiven sin que ningún otro órgano haya conocido de ellas, particularmente cuando se trata de denuncias por la comisión de

posibles delitos. Por el contrario, la actuación de la Agencia Antifraude de Valencia parece que se está desarrollando con eficacia tanto en lo que se refiere a la investigación como a la protección de los denunciantes.

A juicio de alguno de los entrevistados el problema reside no tanto en la diferencia de regulación y funcionamiento sino en la politización que ha sufrido la Oficina catalana, particularmente en una etapa anterior. En ese sentido, conviene prestar mucha atención al nombramiento del Director o Directora de las autoridades competentes a la hora de realizar una trasposición de la Directiva que pueda garantizar mejor su independencia y neutralidad.

En la Oficina Antifraude de Cataluña, el art. 8 de la Ley reguladora establece los requisitos del máximo responsable. Llama la atención que no se exija ningún tipo de experiencia o formación previa en el ámbito de actuación de la Agencia, y si bien se señala que debe de ejercer el cargo con plena independencia y objetividad, las garantías que se establecen se refieren a la prohibición de que esté afiliado a un partido político, sindicato o asociación empresarial y a que el nombramiento sea por un periodo de nueve años, no renovable.

En cuanto a su elección, lo es por el Parlamento a propuesta del Gobierno entre los ciudadanos mayores de edad que gozan del pleno uso de sus derechos civiles y políticos y cumplen las condiciones de idoneidad, probidad y profesionalidad necesarias para ejercer el cargo. Se prevé un “hearing” en el Parlamento y se requiere una mayoría de tres quintas partes en primera vuelta y de una mayoría absoluta en segunda vuelta. En definitiva, estos requisitos no parecen ser suficientes para garantizar adecuadamente que el Director o Directora de la Agencia sea suficientemente independiente de la mayoría que le nombra a propuesta del Gobierno, que será normalmente la formada por los partidos que le sostienen. Tampoco hay candidaturas alternativas ni participación de la sociedad civil.

Por el contrario, en la regulación de la ley valenciana destaca que el director o directora es elegido por las Corts Valencianes entre los ciudadanos y ciudadanas mayores de edad que gocen del pleno uso de sus derechos civiles y políticos y que cumplan las condiciones de idoneidad, probidad y profesionalidad necesarias para ejercer el cargo pero a estos requisitos generales (similares a los de la norma catalana) añade otros específicos, como estar en posesión de título universitario superior que resulte idóneo para las funciones atribuidas y deberá contar con más de diez años de actividad laboral o profesional relacionada con el ámbito funcional de la agencia. También es relevante destacar que las personas candidatas a ocupar el cargo serán propuestas a Les Corts por organizaciones sociales que trabajen en la actualidad contra el fraude y la corrupción en la Comunitat Valenciana y por los grupos parlamentarios. Dichos candidatos (en plural) deberán comparecer ante la comisión parlamentaria correspondiente en el marco de una convocatoria pública al efecto para ser evaluadas con relación a las condiciones requeridas para el cargo. Por tanto, se trata de un procedimiento más participativo y transparente, que permite una pluralidad de candidatos.

Menos relevante a efectos de garantizar la independencia del Director o Directora de la agencia parece el plazo de duración del cargo, que en este caso es de siete años sin posibilidad de renovación.

También es interesante destacar la diferencia en cuanto a las mayorías exigibles, puesto que si bien de forma parecida a lo que establece la ley catalana se dispone que el director o directora será elegido por el Pleno de Les Corts por mayoría de tres quintas partes, si no obtiene la mayoría requerida no se acude sin más a nombrarlo por mayoría absoluta, sino que se exige la presentación de nuevas propuestas por el mismo procedimiento en el plazo máximo de un mes,

de manera que en todo caso se exige un amplio consenso en el órgano legislativo autonómico.

Por tanto, en la trasposición de la directiva al ordenamiento interno consideramos que el modelo a seguir es el de la Agencia antifraude valenciana. En particular, en cuanto al nombramiento de su máximo responsable debe de garantizarse un perfil adecuado con experiencia mínima previa en su ámbito de actuación estableciendo además que el nombramiento se produzca por una amplia mayoría del órgano legislativo correspondiente y con pluralidad de candidatos de consenso entre la sociedad civil especializada y los grupos parlamentarios.

En cuanto a sus funciones, es importante que reúnan tanto las competencias para la investigación de las denuncias como las de protección de las personas denunciantes, pero también debe de cumplir funciones relacionadas con la prevención de la corrupción. Por lo que se refiere a su independencia y neutralidad debe de garantizarse no sólo a través de lo señalado más arriba con respecto al nombramiento de su máximo responsable, sino estableciendo su autonomía respecto del Poder Ejecutivo y de las Administraciones Públicas a las que debe de controlar, siendo preferible un modelo en el que estas autoridades dependan del órgano legislativo al que deben de rendir cuentas. Además, es imprescindible que tenga atribuidas las competencias adecuadas para desarrollar adecuadamente sus funciones y que esté dotada de recursos y medios materiales y humanos suficientes. También hay que hacer referencia a la obligada colaboración con otras instituciones que investigan en el ámbito administrativo o judicial casos de corrupción, de manera que las investigaciones que realice esta autoridad competente puedan ser trasladadas o transmitidas a los órganos competentes en cada caso según los supuestos.

f. Revelación pública.

Debe ampararse específicamente la revelación pública en la normativa nacional en los términos establecidos en la Directiva y con las condiciones en ella señaladas. En la actualidad esta posibilidad no aparece reconocida en la normativa autonómica vigente.

g. Requisitos comunes a canales internos y externos.

En la trasposición de la Directiva hay que garantizar que la existencia y funcionamiento de estos canales esté suficientemente publicitada y que todo denunciante pueda tener la información precisa para presentar su denuncia a través del canal que estime más oportuno.

Se recomienda que en la trasposición se establezca claramente cómo se va a garantizar los requisitos de autonomía e independencia exigibles siguiendo en este punto el tenor literal del art. 12 de la Directiva. Debe de establecerse que las denuncias deben de ser investigadas por la propia autoridad competente, sin perjuicio de dar traslado de lo actuado en el momento oportuno (cuando por ejemplo aparezcan indicios claros de la comisión de un delito) a la autoridad competente, siempre garantizando su seguimiento y la información puntual al denunciante.

Cabe destacar como requisito esencial la necesidad de garantizar la confidencialidad del denunciante, con la finalidad de impedir que se conozca su identidad. Cuando esto no sea razonablemente esperable, se recomienda permitir en el ordenamiento jurídico interno la posibilidad de la denuncia anónima.

Al trasponer la directiva, debe de preverse un registro de denuncias con la finalidad de que de ellas quede la debida constancia. Procesalmente hay que establecer unos plazos relativamente breves para la tramitación de la denuncia (tres meses como máximo), la necesidad de acusar recibo de la misma en un plazo breve (7 días) de mantener constantemente la comunicación con

el denunciante y tenerle al tanto de las investigaciones y finalmente la obligación de comunicarle motivadamente la decisión que se adopte en relación con su denuncia. Hay que destacar que los plazos recogidos en la actualidad en la normativa autonómica son bastante más amplios. Todas las decisiones que se adopten deben de ser motivadas y comunicarse al denunciante.

Por último, hay que hacer referencia a que debe de garantizarse la protección de los datos personales de conformidad con lo establecido en el Reglamento General de Protección de Datos.

h. Derechos de los denunciantes. Derecho a la indemnidad. Represalias. Medidas de apoyo.

Como hemos visto, hay que recoger expresamente en el derecho interno el principio de indemnidad del denunciante frente a todo tipo de represalias, que supone que éste no pueda ser de peor condición una vez realizada la denuncia que antes de hacerla. Para ello hay que prever en el ordenamiento jurídico interno los mecanismos necesarios para que los denunciantes consigan una reparación total de los daños y perjuicios que puedan haber sufrido a consecuencia de la denuncia.

Es también esencial recoger un concepto de represalia, partiendo de lo establecido en la Directiva. Debe de considerarse como tal cualquier perjuicio en su ámbito personal, profesional o familiar que pueda sufrir el denunciante y que tenga relación con la denuncia realizada. Pero también consideramos conveniente enumerar las formas de represalia más frecuentes, recogiendo la lista de la Directiva pero sin carácter exhaustivo de manera que puedan tener cabida otras actuaciones en contra del denunciante que no estén expresamente previstas siempre que se encuadren en el concepto general de represalia en los términos señalados.

En la trasposición al ordenamiento interno hay que establecer también que en los recursos o procedimientos iniciados para revertir las represalias (que dependerán de la naturaleza de éstas) el denunciante contará a su favor con la inversión de la carga de la prueba sin más que acreditar su condición de denunciante. Esto supone que será la parte contraria la que tendrá que acreditar que la medida adoptada contra el denunciante no tiene nada que ver con la denuncia efectuada, sino que responde a otros motivos, mejorando así de forma notable la postura procesal de los denunciantes.

En todo caso es fundamental que el ordenamiento interno establezca el principio de que el denunciante debe de ser indemnizado por todos los daños y perjuicios sufridos, incluido el daño moral. En ese sentido, en algunos casos donde gracias al denunciante sea posible recuperar una cantidad importante de dinero público puede preverse una compensación económica adicional.

En cuanto a las medidas de apoyo, la trasposición tiene que garantizar que sean lo más amplia posibles. Deben de recogerse expresamente las consistentes en la información al denunciante, la protección efectiva frente a represalias y el asesoramiento jurídico gratuito, la atención médica y psicológica que debe igualmente tener carácter gratuito para el denunciante y la asistencia financiera en caso de ser necesaria.

Por último, en la trasposición al ordenamiento jurídico interno hay que incluir la exoneración de responsabilidad del denunciante por infracción de cualquier tipo de deber de confidencialidad o de secreto al que se encuentre sometido en virtud de su relación laboral o del puesto que ocupa siempre que la revelación sea consecuencia de la denuncia y tengan motivos razonables para pensar que su revelación era necesaria para la denuncia.

Medidas durante los procedimientos judiciales.

En este apartado, hay que asegurar que la trasposición de la Directiva al Derecho interno recoge la ya mencionada inversión de la carga de la prueba en relación con todos los procedimientos judiciales en que se vea inmerso el denunciante a consecuencia de su denuncia, sea cual sea su naturaleza y ya ostente la condición de parte actora o parte demandada.

Otra cuestión que debe de recogerse específicamente en el ordenamiento interno es la relativa a facilitar las medidas cautelares o provisionales a favor del denunciante en dichos procedimientos judiciales especialmente cuando constituyan su objeto actuaciones que constituyen represalias y los procesos judiciales pueden dilatarse mucho en el tiempo, con los consiguientes perjuicios para los denunciantes. Estas medidas cautelares pueden en este sentido mejorar mucho su situación al no tener que esperar años a que se resuelvan favorablemente sus pretensiones (por ejemplo, en casos de despidos, indemnizaciones, falta de promoción, acoso, etc).

Infracciones y sanciones

La trasposición de la Directiva al ordenamiento interno debe de establecer sanciones con la finalidad de limitar la adopción de represalias, la destrucción de pruebas, la falta de colaboración con las autoridades competentes u otras conductas tendentes a frustrar el objetivo de la Directiva. En este sentido, en primer lugar, hay que recoger como infracciones las recogidas en la Directiva y que se refieren a aquellas actuaciones que:

- a) impidan o intenten impedir las denuncias;
- b) adopten medidas de represalia contra los denunciantes;
- c) promuevan procedimientos abusivos contra los denunciantes
- d) incumplan el deber de mantener la confidencialidad de la identidad de los denunciantes

Pero esta lista de infracciones puede ampliarse y concretarse en el ordenamiento jurídico interno al realizar la trasposición. haciendo referencia a otra serie de conductas específicas que la experiencia demuestra suelen producirse en estos casos. En ese sentido, puede tomarse como modelo las infracciones previstas en la ley valenciana, que menciona como otras posibles infracciones las consistentes en obstaculizar el procedimiento de investigación, precisando en qué consiste esta obstaculización, Incumplimiento de las medidas de protección del denunciante cuando la falta de colaboración haya causado un perjuicio al denunciante o a la investigación, no comunicar los hechos que sean susceptibles de ser considerados constitutivos de corrupción o conductas fraudulentas o ilegales contrarias al interés general y filtrar información en el curso de la investigación y/o faltar a la diligencia en la custodia del expediente.

También considera como infracciones las denuncias manifiestamente falsas En este punto, hay que mencionar que en la trasposición al ordenamiento interno deben también de establecerse garantías adecuadas para la protección del denunciado frente a este tipo de denuncias falsas. Estas infracciones deben de calificarse en muy graves, graves o leves según su importancia.

En cuanto a las sanciones, recomendamos que sean económicas y de un importe elevado atendiendo lógicamente a la gravedad de la conducta De nuevo puede tomarse como modelo la ley valenciana. Pero también recomendamos que se establezcan sanciones de otro tipo (inhabilitaciones, suspensión de funciones, ceses, etc). En todo caso, es fundamental que estas sanciones



tengan un carácter disuasorio para impedir que se cometan estas infracciones cuya finalidad última es desincentivar la presentación de denuncias, es decir, impedir que se cumpla el objetivo de la Directiva.

Evaluación

Por último, deben de preverse en el Derecho interno mecanismos efectivos de evaluación que permitan detectar si la normativa está funcionando adecuadamente. Se recomienda, más allá de la elaboración de informes o memorias en los términos previstos en la Directiva, ir más allá estableciendo mecanismos adicionales que permitan una evaluación efectiva, tales como la realización de cuestionarios o entrevistas con las personas denunciando a fin de identificar su grado de satisfacción en cada caso. De la misma forma, puede evaluarse también cual ha sido el resultado de las investigaciones iniciadas, el número de denuncias que han llegado a buen fin, el tiempo invertido, etc. Estas tareas de evaluación deben de externalizarse en organizaciones externas e independientes y especializadas en este ámbito.