

Diciembre 2022

Madrid, España

Recomendaciones para votar enmiendas y proteger a los informantes en España

Comentario al Proyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (121/000123) y sus enmiendas

Autores:

Bruno Galizzi

Contribuyen:

Simona Levi

Tom Devine

Suelette Dreyfus

Contacto:

brunogalizzi@blueprintforfreespeech.net

Published by:

Blueprint for Free Speech

This report may be reproduced with attribution to the authors and the report.

Tabla de contenidos

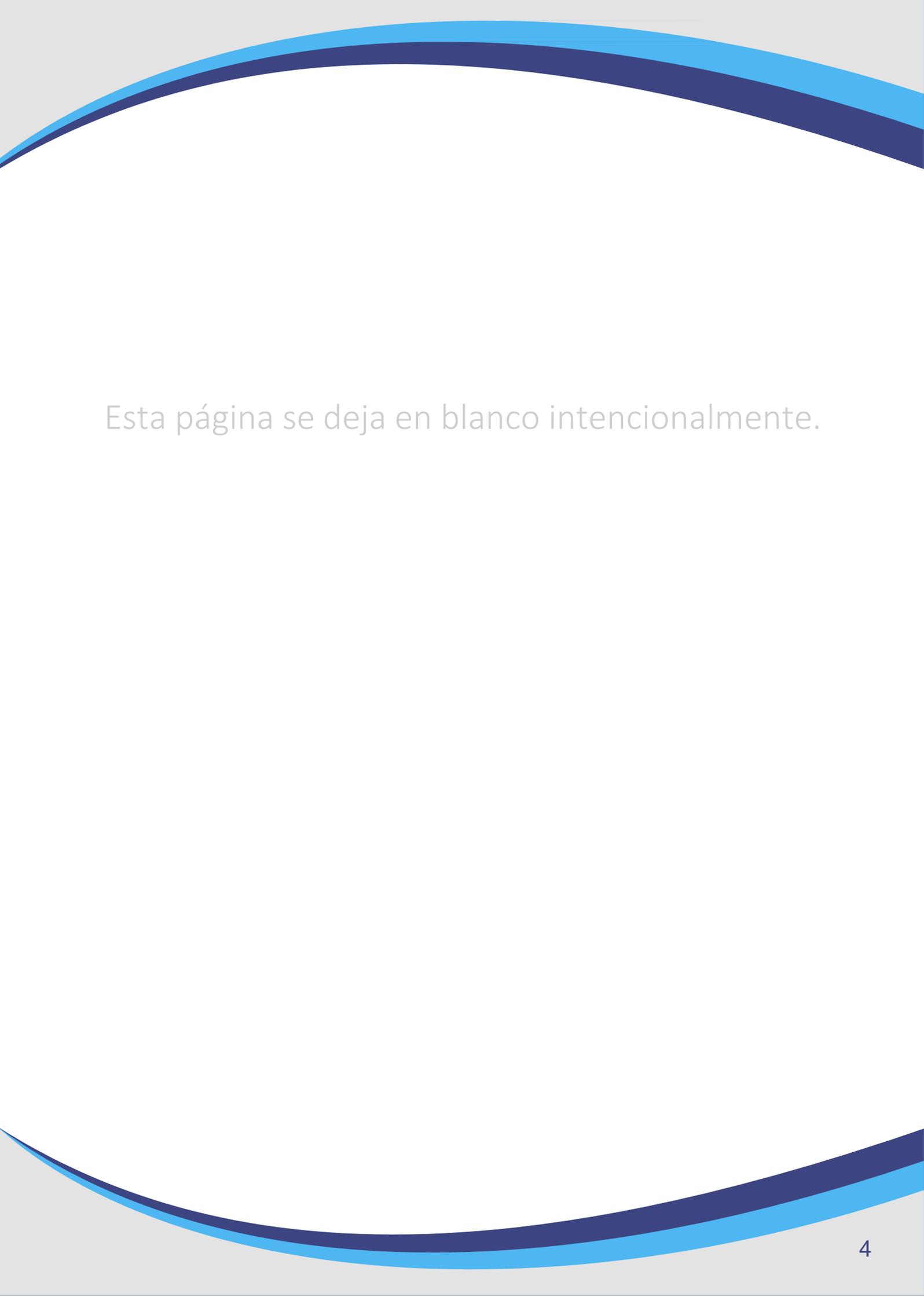
1. Introducción
2. Tabla resumen de recomendaciones

Problemas de mayor urgencia y preocupación en el presente borrador

1. Artículo 38º Medidas de protección – Responsabilidad penal
2. Artículo 35.2º Medias de protección – limitación de canales
3. Artículo 19º Instrucción – posibilidad de la persona investigada de acceder a los expedientes
4. Artículo 28º- Revelaciones públicas
5. Artículo 2º Ámbito material de aplicación
6. Artículo 3º Ámbito personal de aplicación
7. Artículos 9º y 20º Ampliación de mecanismos para comunicar anónimamente
8. Artículo 13.5º Apelación a las decisiones tomadas por los canales internos
9. Artículo 20.4º Apelación a las decisiones de la A.A.I.
10. Artículo 18.3º Trámite de Admisión
11. Artículo 36.2º Prohibición de represalias – definición
12. Artículo 37º Medidas de apoyo
13. Artículo 65º Sanciones
14. Artículos 64, 68, 32º Prescripciones de las sanciones
15. Artículos 53º y 54º Sociedad Civil participando de la A.A.I.
16. Nueva Disposición Adicional – Incluir a la CNCM como canal externo en el proyecto
17. Nueva Disposición Adicional – Efecto retroactivo para las personas informantes
18. Enmiendas problemáticas

Published by:

Blueprint for Free Speech



Esta página se deja en blanco intencionalmente.

Introducción

El siguiente documento identifica los problemas más urgentes y preocupantes que se mantienen en el borrador presentado por el Gobierno de España el 23 de Septiembre de 2022 121/000123 Proyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, con miras a transponer la DIRECTIVA (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.

El presente documento presenta y describe cada uno de los puntos que son necesarios enmendar para avanzar realmente en la protección de personas informantes en España, pudiendo incorporar un instrumento legal renovador sin antecedentes a nivel nacional, y mostrando un ejemplo a considerar en la implementación futura por parte de los Estados Miembros.

La metodología utilizada para elaborar el documento ha realizado una evaluación del proyecto presentado identificando los puntos que todavía son de extrema preocupación y urgencia, incluso si muchos de ellos han sido ya planteados por diversas organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional e internacional en respuesta a la consulta pública realizada en el mes de Marzo del corriente año. A continuación, se han evaluado las enmiendas presentadas a cada uno de los Artículos correspondientes, identificando aquellas que pueden representar una mejora a la versión original presentada por el Gobierno y-cuando fuera necesario- aquellas enmiendas que pueden incluso empeorar lo propuesto. Finalmente, el documento recomienda una serie de Enmiendas positivas y negativas que pueden impactar significativamente en el borrador, excediendo los puntos de extrema preocupación y urgencia.

El documento inicia abordando los temas que se consideran de mayor preocupación y urgencia: la responsabilidad penal y civil de las personas que informan y las barreras a informar mediante una multiplicidad de canales. Esto no quita relevancia a los múltiples puntos planteados a continuación, sin los cuales este será un proyecto insuficiente.

El documento ha omitido el análisis correspondiente a la coordinación de jurisdicciones y responsabilidades territoriales.

Este documento se acompaña por una infografía que resume los puntos presentados, señalando las enmiendas con un impacto positivo o negativo para alentar a los tomadores de decisión, especialmente a los miembros del Parlamento, a enmendar este proyecto para que esta oportunidad valga la pena para todos aquellos que hasta hoy han arriesgado todo para informar en defensa del interés público.

Resumen Tabla de recomendaciones

Referencias: Verde: enmiendas positivas recomendadas, cuando haya más de una enmienda positiva se remarca en negritala mejor. Amarillo: enmiendas positivas pero que no son completamente satisfactorias. Rojo: enmiendas negativas

	GP Vasco	GP Ciudadanos	GP Plural	GP Confederal de Unidas Podemos	GP Republicano	GP Popular en el Congreso	GP Socialista	GP VOX
Artículo 38º Medidas de protección – Responsabilidad penal			157, 258					
Artículo 35.2º Medias de protección – limitación de canales			54, 153, 255	77	115, 116, 98			
Artículo 19º Instrucción – posibilidad de la persona investigada de acceder a los expedientes		27	144	72		196		
Artículo 28º- Revelaciones públicas		35	53, 148, 254		114		274	
Artículo 2º Ámbito material de aplicación			247					
Artículo 3º Ámbito personal de aplicación			248					
Artículos 9º y 20º Ampliación de mecanismos para comunicar anónimamente					104, 109, 110			
Artículo 13.5º Apelación a las decisiones tomadas por los canales internos						184		
Artículo 20.4º Apelación a las decisiones de la A.A.I.			146					
Artículo 18.3º Trámite de Admisión			251	71	107			
Artículo 36.2º Prohibición de represalias – definición	10		55, 154, 256	78	177	208		
Artículo 37º Medidas de apoyo	11		56, 257	74, 79	188			
Artículo 65º Sanciones								
Artículos 64, 68, 32º Prescripciones de las sanciones	9, 15, 16							
Artículos 53º y 54º Sociedad Civil participando de la A.A.I.			264					280
Nueva Disposición Adicional – Incluir a la CNCM como canal externo en el proyecto							272	
Nueva Disposición Adicional – Efecto retroactivo para las personas informantes				86				

Fuente: elaboración propia.

Problemas de mayor urgencia y preocupación en el presente borrador

Artículo 38° Medidas de protección – Responsabilidad penal

Este es, sin lugar a duda, uno de los temas más acuciantes, sensibles y complejos del presente proyecto, estableciendo de manera muy poco clara la responsabilidad civil y penal de las personas que informen tanto a la hora de adquirir información de interés público y de darla a conocer.

De nuevo, esto viola directamente la Directiva, que deja claro que los informantes sólo pueden ser procesados por la obtención de pruebas que sean independientes de la prueba de sus cargos, como el allanamiento de un edificio o entrar a la fuerza en una habitación. De no ser modificado, este Artículo y otros que generan muy poca certeza legal al respecto, este proyecto puede convertirse en una trampa que amenaza con el encarcelamiento para aquellos que busquen pruebas de delitos. En Australia, con el caso Boyle, la comunidad mundial de trabajando en la protección de personas que informan se ha unido en contra de esta interpretación contraproducente y muy escalofriante. El proyecto español amenaza abiertamente a los informaste con ser procesados por intentar probar sus acusaciones.

El proyecto omite por completo el concepto de ayuda temporal. La Directiva hacía hincapié en este principio, que puede ser la característica más importante que marque la diferencia provocando acuerdos tempranos. También es esencial para que el informante pueda seguir llevando adelante una vida durante los procedimientos, que a menudo duran entre 2 y 5 años.

Enmiendas positivas:

Enmienda Núm. 258, Grupo Parlamentario Plural.

Enmienda Núm. 157, Grupo Parlamentario Plural.

Comentarios:

Creemos que la Enmienda 258 resuelve satisfactoriamente este asunto, que puede convertir este proyecto en un mecanismo completamente contrario a su principios y objetivo.

La Enmienda 157 también es positiva, pero lo resuelve de manera menos específica. Sin embargo, esta incluye una mención al apoyo y asesoramiento legal, que falta en la 258.

Artículo 35.2° Medias de protección – limitación de canales

El Artículo 35.2 establece una lista de casos en los que no se otorgaría protección. El primero de los supuestos listados niega la protección a quienes hayan informado por un canal interno y hayan visto inadmitida su comunicación.

Esta es una rampante oposición a lo establecido en la Directiva, atacando uno de los principios básicos de su diseño: la posibilidad de comunicar por una diversidad de canales equivalentes (lo que se conoce en la literatura de whistleblowing como three-tier-system).

El Artículo no sólo limita la utilización de canales externos, sino que bloquea la posibilidad de recurrir a las autoridades competentes una vez que haya sido presentado en el canal interno, eliminando la posibilidad de informar al respecto.

Además, el cuadro se agrava vistas las serias limitaciones presentada para recurrir las decisiones alcanzada por los responsables de gestionar el canal interno e incluso las decisiones de la A.A.I.

Esto puede convertirse para las personas que informan en un callejón sin salida.

Enmiendas positivas:

Enmienda Núm. 54, 153 y 255, Grupo Parlamentario Plural

Enmienda Núm. 115 y 116, Grupo Parlamentario Republicano

Enmienda Núm. 77, Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos

Enmienda Núm. 98, Grupo Parlamentario Republicano (sobre Artículo 4)

Comentarios:

Todas las enmiendas listadas proponen suprimir las limitaciones para garantizar protección. Entendemos que la Enmienda 255 es la que lo mejor lo realiza y justifica.

Artículo 19º Instrucción – posibilidad de la persona investigada de acceder a los expedientes

El Artículo 19.3 plantea positivamente la posibilidad de que las personas afectadas puedan acceder a una entrevista con los responsable en la Autoridad Independiente de Protección del Informante, para poder exponer su versión de los hechos guardando la presunción de inocencia y, cuando así se requiera, en el ejercicio de su derecho de defensa.

Sin embargo, se le brinda la posibilidad de también acceder a una copia del expediente, lo que - incluso si mediara un proceso de anonimización- implica un riesgo extremo para la persona informante así como también para la investigación de los hechos y su esclarecimiento. Este es un aspecto que puede transformarse de manera expeditiva en un grave e irreversible obstáculo para la protección de quienes informen de manera real y efectiva.

Existen otras vías para que las personas afectadas tengan acceso a los hechos relacionados, como las audiencias con la Autoridad Nacional o los informes específicos en los que la Autoridad Nacional revela los hechos. Pero el acceso al expediente no puede estar garantizado. El proceso de anonimización del expediente puede ser mucho más gravoso para el Estado que la creación de un documento específico que pretenda informar al afectado.

El Artículo 19.5 plantea además la obligación de todas las personas a colaborar con las autoridades competentes, brindando documentación y datos cuando fuera requerido. Creemos que de la manera planteada en el borrador original es excesiva y puede convertirse potencialmente en una herramienta de exceso de autoridad.

Enmiendas positivas:

Enmienda Núm. 72, Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos (19.3)

Enmienda Núm. 144, Grupo Parlamentario Plural (19.5)

Enmiendas negativas:

Enmienda Núm. 196, Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

Enmienda Núm. 27, Grupo Parlamentario Ciudadanos

Comentarios:

Creemos que las Enmiendas 72 y 144 incorporan mejoras sustantivas para hacer frentes a los dos temas planteados en el artículo. Sin embargo, ninguna pareciera suficiente para resolverlos satisfactoriamente.

Por el contrario, la Enmienda 196 propone que las alertas presentadas anónimamente sean de un segundo grado de prioridad; así como la Enmienda 27 establece que los límites de la instrucción sea el derecho del denunciado. Entendemos que ambas enmiendas son un retroceso significativo de los derechos de las personas informantes, yendo en dirección contraria a los objetivos del presente proyecto.

Artículo 28º - Revelaciones públicas

Existe una limitación explícita al ejercicio de la libertad de expresión en el ámbito de la ley. El proyecto expresamente limita la protección (20.2) a quienes opten por acogerse a la libertad de expresión como derecho para ser beneficiarios de protección en el ámbito de esta ley. Esta falencia está en la base misma del proyecto, en donde se menciona sólo dos veces este derecho, y una de esas veces es para negarlo.

Esto se encuentra en oposición clara con los principios y regulaciones establecidas por la Directiva. Los mismos prefacio del proyecto hace mención al Considerando 45 de la misma, que indica: “La protección frente a represalias **como medio de salvaguardar la libertad de expresión y la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación** debe otorgarse tanto a las personas que comunican información sobre actos u omisiones en una organización (...)”. El énfasis es propio.

Por otro lado, el proyecto ignora el deber de expresión (duty of speech). El proyecto sólo protege a quienes presenten denuncias formales ante una autoridad de denuncia u otra institución competente (Artículo 2, 35). Aunque la Directiva hace hincapié en ello, ya que crea canales, la UE no limitó la protección a esos destinatarios. Los informantes deben ser protegidos también por el discurso del deber, en el que plantean problemas a un supervisor, o entregan encargos como auditores, inspectores, investigadores, responsables de cumplimiento/personal en canales o Autoridad Independiente/etc. Los señalamientos formales son sólo la punta de lanza de las comunicaciones de información protegida. Las comunicaciones realizadas en el ejercicio del deber de informar son el iceberg.

Enmiendas positivas:

Enmienda Núm. 274, Grupo Parlamentario Socialista, Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos

Enmienda Núm. 53, 148 y 254, Grupo Parlamentario Plural

Enmienda Núm. 114, Grupo Parlamentario Republicano

Enmienda Núm. 35, Grupo Parlamentario Ciudadanos

Comentarios:

Las enmiendas presentadas al proyecto no proponen expandir la protección a quienes busquen recibirla en base al derecho de libertad de expresión. De la misma manera, ni el proyecto ni las enmiendas hacen mención al deber de informar (duty speech).

Sin embargo, las enmiendas listadas amplían las condiciones mediante las cuales una persona puede informar a los medios de comunicación y contar con el derecho de acceder a protección en los términos de la ley. Creemos que esto es extremadamente positivo y una enmienda en la dirección correcta.

Artículo 2º Ámbito material de aplicación

El Artículo sigue limitado a los delitos graves o muy graves y a las infracciones administrativas. Los apartados 2.4 y 2.5 limitan la información clasificada. Debido a los límites de jurisdicción de la UE, la seguridad nacional no puede incluirse en la Directiva. Sin embargo, no hay ningún obstáculo para que los Estados miembros proporcionen canales alternativos para comunicar de manera protegida al respecto, y éstos pueden implicar la denuncia de asuntos de máxima importancia. Por eso, varias leyes nacionales en 2019 no contenían ninguna laguna en materia de seguridad nacional. La mayoría de los países tienen canales restringidos para las denuncias clasificadas, pero no hay excusa para no regular en este ámbito, incluso con severas excepciones. Las leyes serbia y estadounidense también tienen controles para limitar esta excepción a límites responsables: 1) La información debe estar marcada como clasificada, para avisar al denunciante y evitar la clasificación a posteriori. 2) La información no puede haberse clasificado para encubrir una conducta indebida.

Además, estos artículos omiten el abuso de autoridad, la categoría de expresión protegida más importante y de mayor volumen de la Directiva. Además, significa que la protección de los informantes dependerá de enfrentamientos sobre tecnicismos jurídicos. El abuso de autoridad abarca todas las traiciones a la confianza pública, sin vulnerabilidad a las sofisticadas objeciones de los abogados defensores.

Enmiendas positivas

Enmienda Núm. 247, Grupo Parlamentario Plural

Enmienda Núm. 66, Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos

Comentario

Las enmiendas propuestas son idénticas y amplían el ámbito material más allá de actos en contra del Derecho de la Unión Europea y de España, abarcando irregularidades y abusos de poder. Por otro lado, estas enmiendas amplían el ámbito material a información clasificada, entendiendo su vital importancia.

Artículo 3º Ámbito personal de aplicación

En línea con lo apuntado anteriormente, defendemos la inclusión de un sistema de definiciones que incluya el término definido “facilitador” como aquella “persona física o jurídica que asiste a un informante en el proceso de denuncia en un contexto laboral, y cuya asistencia debe ser confidencial”. En caso de que no se incluya finalmente un sistema de definiciones, proponemos que se extienda la protección a toda persona física o jurídica que en el marco de la organización o fuera de dicho marco, asista al informante en el proceso de denuncia con el fin de proteger, como adelantábamos, aquellas entidades sin ánimo de lucro que dediquen una parte de su actividad a la asistencia de estas personas.

Además de los informantes que actúan de manera prescrita, el Artículo 3 incluye como elegibles para la protección tanto a los miembros de la familia potencialmente afectados de un informante como a las personas que apoyan a los informantes dentro de su organización.

Creemos que esto excluye deliberadamente a las personas físicas o jurídicas elegibles para la protección en virtud de las disposiciones de la Directiva 2019/1937 que protegen a los facilitadores. Esto afectaría, por ejemplo, a los trabajadores de organizaciones no gubernamentales que, ya sea psicológicamente, financieramente o con conocimientos especializados, apoyan a los informantes antes, durante o después de su revelación.

Nuestra recomendación sería, pues, extender esta protección a las organizaciones no gubernamentales, así como a sus empleados, en la lista de personas protegidas por la nueva ley.

Enmiendas positivas

Enmienda Núm. 67, Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos

Enmienda Núm. 248, Grupo Parlamentario Plural

Comentario

Ambas propuestas amplían la protección a organizaciones de la sociedad civil, sus miembros y a todo quien hayan apoyado a la persona que informa en el proceso de comunicación de los hechos.

Artículo 9º y 20º Ampliación de mecanismos para comunicar anónimamente

El borrador original incluye una variedad amplia de formatos para que la ciudadanía comunique con las personas e instituciones correspondientes de tramitar la denuncia. Sin embargo, en el caso que se elija de hacerlo de manera anónima, se ven limitadas las posibilidad de intercambio de mensajes e información por no incluir de manera explícita mecanismos técnicos que posibiliten comunicaciones con las personas informantes incluso cuando hayan comunicado de manera anónima.

Enmiendas positivas

Enmienda Núm. 104, Grupo Parlamentario Republicano

Enmienda Núm. 109, Grupo Parlamentario Republicano

Enmienda Núm. 110, Grupo Parlamentario Republicano

Comentario

Las enmiendas apoyadas editan consistentemente los artículos 9 y 20, alentando la adopción de mecanismos técnicos que permitan la comunicación con las personas que informen, incluso cuando estas decidan hacerlo de manera anónima.

Artículo 13.5º Apelación a las decisiones tomadas por los canales internos

El borrador original niega en este artículo la posibilidad de recurrir sus actos o decisiones por la vía contenciosa o contencioso-administrativa. Creemos que la imposibilidad de recurrir es una limitación importante del anteproyecto, ya que bloquea cualquier capacidad del denunciante para combatir cualquier definición.

Al mismo tiempo, el Artículo 20.4 prohíbe un proceso de apelación sobre las decisiones de la Autoridad Nacional de protección del Informante. Sin embargo, el Artículo 50 pareciera permitir apelaciones bajo circunstancias limitadas.

Creemos que este es un asunto al menos a clarificar en el tratamiento de enmiendas.

Enmiendas positivas:

Enmienda Núm. 184, Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

Comentarios:

Pocas enmiendas han abordado este tema. Creemos que, si bien la propuesta es mejorable ya que el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso no hace referencia alguna a los Artículos 20 y 50, al menos propone la supresión del 13.5, habilitando la posibilidad de recurrir las decisiones tomadas en los canales internos. Creemos también que esto podría ser mejorado mediante el esclarecimiento de las condiciones en las cuales la decisión podría ser recurrible y los mecanismos a disposición para hacerlo.

Artículo 20.4º Apelación a las decisiones de la A.A.I.

En línea con lo planteado en el apartado anterior, el Artículo 20.4 establece la imposibilidad de recurrir las decisiones realizadas por la A.A.I.. Creemos que esto es problemático, creando un potencial riesgo de abuso de autoridad. Recomendamos establecer situaciones y mecanismos para que, dada determinadas condiciones, se puedan recurrir estas decisiones guardando el debido proceso.

Enmiendas positivas:

Enmienda Núm. 146 – Grupo Parlamentario Plural

Comentarios:

La Enmienda 146 incorpora importantes definiciones al Artículo, incluyendo “respuesta” y “seguimiento”, eliminando el apartado que limita la posibilidad de recurrir las decisiones de la A.A.I. No hemos encontrado otras Enmiendas que resuelvan este inconveniente de manera más satisfactoria.

Artículo 18.3º Trámite de Admisión

El actual proyecto permite rechazar comunicaciones cuando la Autoridad Independiente de Protección del Informante (A.A.I.) considere que han sido obtenidas mediante la comisión de un delito, notificando en este caso al Ministerio Fiscal. Creemos que esto puede ser extremadamente riesgoso, significando un posible riesgo de persecución a las personas que decidan informar. Al mismo tiempo, la decisión de no investigar sobre las comunicación que hayan sido realizadas presuntamente mediante el cometimiento de un delito puede ser arbitraria. El proyecto no establece la necesidad de justificar esta decisión, ni de darla a conocer al informante. En línea con lo mencionado en los dos puntos anteriores, el informante tampoco cuenta con un mecanismo claro para recurrirla.

Enmiendas positivas:

Enmienda Núm. 71, Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos

Enmienda Núm. 107, Grupo Parlamentario Republicano

Enmienda Núm. 251, Grupo Parlamentario Plural

Comentarios:

Las enmiendas propuestas eliminan el apartado tercero del Artículo 18, haciendo consistente la redacción del artículo. La propuesta realizada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos establecer además plazos breve de notificación a las personas informantes cuando su comunicación haya sido remitida al Ministerio Fiscal o Autoridades correspondiente bajo la presunción de delito. Si bien la Enmienda 251 cuenta con el mismo espíritu, la encontramos más limitada por proponer que las notificaciones también deben ser realizadas a las personas que decían

informar anónimamente, alentando así que las organizaciones establezcan mecanismos adecuados a estos fines.

Artículo 36.2º Prohibición de represalias – definición

El Artículo 36.2 propone una definición de represalia limitada ámbito laboral o profesional. Además, el artículo ofrece protección contra los actos definidos como represalias solamente por un período de dos años. Entendemos que esto es extremadamente breve, sabiendo que los procesos judiciales que las personas informantes atraviesan son extremadamente largos.

Enmiendas positivas:

Enmienda Núm. 55,154 y 256, Grupo Parlamentario Plural

Enmienda Núm. 117, Grupo Parlamentario Republicano

Enmienda Núm. 78, Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos

Enmienda Núm. 10, Grupo Parlamentario Vasco

Enmienda negativa:

Enmienda Núm. 208, Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

Comentario:

Las enmiendas positivas seleccionadas eliminan las excepciones planteadas en el artículo original, ampliando la definición de represalia. Creemos que la Enmienda 256 es la más positiva por eliminar también la proscripción de protección en un período de dos años.

La Enmienda 10, si bien introduce cambios positivos, no lo hace tan satisfactoriamente como otras.

La Enmienda 208 propone una definición de represalia incluso más limitante que la original.

Artículo 37º Medidas de apoyo

Las medidas de protección listadas en el borrador son más bien limitadas, sin hacer mención explícita y detallada a medidas que tanto la comunidad de personas informantes como de organizaciones civiles y académicos trabajando en la temática han mencionado en reiteradas ocasiones a través de los años en España. Un ejemplo de esto es el apoyo que necesita cualquier persona informante en asesoramiento y acompañamiento legal de manera gratuita.

Enmiendas positivas:

Enmienda Núm. 257, Grupo Parlamentario Plural

Enmienda Núm. 118, Grupo Parlamentario Republicano

Enmienda Núm. 79, Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos

Enmienda Núm. 56, Grupo Parlamentario Plural

Enmienda Núm. 11, Grupo Parlamentario Vasco

Enmienda Núm. 74, Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos (sobre Artículo 21)

Comentarios:

Creemos que la Enmienda 257 resuelve satisfactoriamente este asunto, extendiendo las medidas de apoyo para ofrecer “asistencia, asesoramiento jurídico y defensa letrada en procesos judiciales de manera gratuita”.

Las enmiendas 118, 79, 56 y 11 plantean modificaciones con el mismo espíritu, pero de manera menos específica. La enmienda 11 limita esta medida de apoyo a procesos transfronterizos.

La Enmienda 74, modifica el Artículo 21 para también otorgar asesoramiento y acompañamiento legal por parte de la A.A.I.

Artículo 65° Sanciones

Las sanciones se limitan al plano económico, siendo todas medidas disciplinarias de carácter civil. Esto descarta el impacto disuasorio de las sanciones penales. Si bien los montos de las sanciones pueden ser ejemplares y extra limita otros ejemplos legislativos, resumir las sanciones por incumplimiento de esta ley a medidas económicas parece ser limitado, dadas las diversas acciones que las organizaciones pueden ejercer sobre los informantes y los severos costos profesionales y personales que pueden traer consigo el decir la verdad.

Esta desproporcionalidad es extremadamente preocupante, dado que entendemos que hay algo fundamentalmente desequilibrado y erróneo en una ley de protección de informantes que permite el enjuiciamiento penal por investigar y adquirir información para hacer una comunicación o revelación, mientras que limita la responsabilidad a las sanciones civiles por represalias ilegales.

Comentarios:

Lamentablemente, ninguna de las dos enmiendas presentadas al Artículo (288 y 233) proponen modificaciones en esta dirección.

Artículo 64°, 68°, 32° Prescripciones de las sanciones

Los Artículos 64 y 68 regulan respectivamente la prescripciones de infracciones y sanciones en el marco de ley. Tanto las infracciones como las sanciones tienen un plazo de prescripción de 3 años para las faltas muy grave, de 2 de años para la graves y de 6 meses/1 año para las faltas y sanciones leves.

Creemos que estos plazos son extremadamente breve y buscamos apoyar enmiendas que propongan la ampliación de los mismos, especialmente siguiendo los casos más notables en España, que han sido calvarios de lustros o décadas.

Por su parte el Artículo 32 regula el tratamiento de los datos personales en los sistemas de información. El párrafo 4 establece que las comunicaciones que no hayan iniciado investigaciones en un plazo de tres meses deberán ser eliminadas. Entendemos que esto involucra el grave riesgo de eliminar muchas comunicaciones, ya que es posible que varios sistemas de información enfrenten desafíos para procesar las comunicaciones en un plazo de tres meses.

Enmiendas positivas:

Enmienda Núm. 9, Grupo Parlamentario Vasco (al Artículo 32)

Enmienda Núm. 15, Grupo Parlamentario Vasco (al Artículo 64)

Enmienda Núm. 16, Grupo Parlamentario Vasco (al Artículo 68)

Comentarios:

La Enmienda 15 y 16 propone suprimir los Artículos 64 y 68, si bien entendemos que puede haber soluciones más satisfactoria ampliando los plazos o las condiciones.

La Enmienda 9 elimina el plazo de 3 meses para iniciar la investigación, así como la condición de eliminar la comunicación por razones de protección de datos personales. Propone, por el contrario, mantener la comunicación almacenada por un plazo de tres años, en los cuales prescribirían los hechos reportados.

Artículos 53º y 54º Sociedad Civil participando de la A.A.I.

Los Artículos 53 y siguientes del Anteproyecto regulan la organización de la Autoridad Independiente de Protección del Informante.

En dicha regulación, consideramos que falta, de un lado, la monitorización de la actividad que desarrollará el Presidente de la Autoridad Independiente de Protección del Informante y, de otro lado, la representación de sociedades civiles y organizaciones sin ánimo de lucro en la Comisión Consultiva.

Dada la trascendencia de los dos nuevos puestos creados al amparo del Anteproyecto en la consecución de la finalidad del Anteproyecto, consideramos lo siguiente:

1. En relación con la actividad del Presidente de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, creemos relevante regular una rendición de cuentas de dicha actividad ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados encargada de ratificar su nombramiento durante un periodo de cinco años no renovable.
Resulta fundamental que el Presidente informe de forma periódica a la Comisión de las actividades que desarrolla en el marco de sus funciones, así como de los resultados de las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Comisión Consultiva.
2. Al mismo tiempo, creemos que la persona designada para actuar como Presidente de la Autoridad Independiente de Protección del Informante debe ser una persona que cumpla con las condiciones de idoneidad, integridad y profesionalidad.
Es menester democratizar el proceso de selección de los candidatos y candidatas aspirantes al puesto. De esta manera, proponemos que la selección se realice a través del parlamento, abriendo la posibilidad a que organizaciones y asociaciones sociales sin ánimo de lucro en España, que trabajen por la construcción de unas instituciones y organizaciones más transparentes y con una mayor rendición de cuentas, a que puedan tener una opinión o incluso proponer a dichos candidatos y candidatas.

Así lo establece el Artículo 26(4) de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, en lo que respecta a la regulación

de la autoridad local: *“4. 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. Las personas candidatas 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. El acuerdo alcanzado en esta comisión será trasladado al Pleno de las Corts Valencianes.”*

3. En relación con la composición de la Comisión Consultiva de Protección al Informante, el Artículo 54 incluye una serie de miembros que integrarán dicha Comisión Consultiva. Sin embargo, no incluye el nombramiento de un representante de las sociedades civiles y organizaciones sin ánimo de lucro. En el derecho comparado, otros Estados Miembros, como por ejemplo Eslovaquia, ha incluido la presencia de un representante de sociedades civiles y organizaciones sin ánimo de lucro en su Comisión.

Consideramos relevante que, de cara a representar los intereses de la sociedad civil, se incluya en la Comisión al menos un representante de sociedades civiles y organizaciones sin ánimo de lucro que en el marco de sus actividades, asistan a los informantes durante el proceso de información.

La elección de dicho representante (o representantes) se debería realizar por mayoría de las sociedades civiles y organizaciones sin ánimo de lucro que se encuentren inscritas en la Autoridad Independiente de Protección del Informante. Para ello, la Autoridad Independiente de Protección del Informante deberá contar con un registro de sociedades civiles y organizaciones sin ánimo de lucro que quisieran participar en este proceso y exclusivamente a estos efectos.

4. El Artículo 47 regula la financiación de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, que designa un porcentaje de las sanciones efectuadas para garantizar el desarrollo de sus funciones. Esto puede ser de especial riesgo, introduciendo un mecanismo que puede motivar sanciones para lograr un beneficio económico específico, en vez de estar motivado en la búsqueda de justicia.

Teniendo en cuenta los precedentes internacionales, debemos mencionar cómo en Estados Unidos se ha utilizado la recuperación de activos para la financiación de la actividad policial como una manera de enriquecer y beneficiar al personal de las fuerzas de seguridad, introduciendo grandes distorsiones en la ejecución de su labor, incrementando la desconfianza de la población. Al respecto, puede consultarse una amplia variedad de historias, recabadas por la organización ACLU.

Enmiendas positivas:

Enmienda Núm. 264, Grupo Parlamentario Plural (al Artículo 54)

Enmienda Núm. 280, Grupo Parlamentario VOX (al Artículo 53)

Comentarios:

Ambas enmiendas proponen, de diferentes maneras la inclusión de la Sociedad Civil en el consejo asesor de la A.A.I., así como establecen la posibilidad de candidatear a una persona miembro de una sociedad civil para el puesto de Presidente, siempre que cumpla con los requisitos establecidos por el presente proyecto.

Nueva Disposición Adicional – Incluir a la CNCM como canal externo en el proyecto

Creemos que esta enmienda es extremadamente positiva por reconocer un canal extremadamente eficiente y con larga cultura en el manejo de informaciones y protección de personas informantes. Excluir esta experiencia del ámbito de la ley parece ser un paso en retroceso. Así como el borrador reconoce la experiencia y valor de las Autoridades en nivel Autonómico, creemos que puede reconocer también el de la CNMC.

Enmiendas positivas:

Enmienda Núm. 272, Grupo Parlamentario Socialista

Nueva Disposición Adicional - Efecto retroactivo para las personas informantes

Esta nueva disposición adicional propone que, desde el día de entrada en vigor de la Ley, la A.A.I. o su equivalente itinerante tenga la capacidad de reveré resoluciones judiciales en contra de personas informantes que cumplan con los términos del proyecto. Creemos que esto puede ser extremadamente positivo para reconocer y apoyar a quienes han sufrido persecución y exclusión por haber informado en el interés público en España, mostrando una verdadera voluntad en transformar este proyecto en una herramienta de cambio en post de la integridad.

Enmiendas positivas:

Enmienda Núm. 86, Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos

Enmiendas problemáticas

A continuación, se presenta un listado de enmiendas que entendemos pueden ser problemáticas, debilitando y disminuyendo los niveles de protección y garantías otorgadas por el proyecto original. Invitamos y recomendamos revisar estas enmiendas y votar en su contra.

Enmiendas negativas:

Enmienda Núm. 173, Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

Enmienda Núm. 188, Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

Enmienda Núm. 192, Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

Enmienda Núm. 196, Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

Enmienda Núm. 197, Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

Enmienda Núm. 26, Grupo Parlamentario Ciudadanos

Enmienda Núm. 29, Grupo Parlamentario Ciudadanos

Enmienda Núm. 143, Grupo Parlamentario Plural

1. Vid. <https://www.aclu.org/issues/criminal-law-reform/reforming-police/asset-forfeiture-abuse>