



## **Protecció de les persones alertadores i denúncia anònima. Una breu aproximació i algunes dades d'interès arran de la Directiva sobre protecció de les persones que denunciïn infraccions del Dret de la Unió (I)**



### **Reflexions inicials**

---

1. El Parlament Europeu ha aprovat recentment la Directiva sobre protecció de les persones que denunciïn infraccions del Dret de la Unió.

En relació amb aquesta Directiva, cal formular tres advertiments previs, en primer lloc que el procediment d'aprovació de la Directiva no ha conclòs encara, cal que l'aprovi el Consell; en segon lloc, que un cop que es publiqui en el Diari Oficial de la Unió Europea els estats membres tindran un termini de dos anys per transposar-la; finalment cal aclarir que la Directiva no té un abast general, sinó que únicament és aplicable en relació amb la protecció de les persones que denunciïn determinades infraccions del Dret de la Unió, ens referim a infraccions que corresponguin a l'àmbit d'aplicació dels actes de la Unió que s'hi enumeren, entre d'altres i per exemple, en l'àmbit de la contractació pública, la protecció del medi ambient o la protecció de la intimitat i de les dades personals i seguretat de les xarxes i els sistemes d'informació (art. 2 i considerant 19 de la Directiva).

L'aprovació per part del Parlament Europeu de la Directiva esmentada posa sobre la taula temes de gran transcendència en l'àmbit de la lluita contra el frau i la corrupció, entre els quals una qüestió directament relacionada amb la protecció de què són mereixedores les persones que denunciïn comportaments il·lícits: l'admissibilitat de les denúncies anònimes.

Tot i els recels que encara provoca l'admissió de les denúncies anònimes, hem de constatar que l'anonimat és en moltes ocasions essencial per

protegir qui denuncia, sovint en situació de vulnerabilitat<sup>1</sup>. En relació amb això, l'Oficina Antifrau de Catalunya ve recolzant la implantació d'alternatives segures al silenci: avançar en la construcció d'un marc normatiu integral, introduir reformes organitzatives que complementin els canvis, i impulsar un canvi cultural que reconegui el valor cívic de la denúncia. En el marc d'aquest posicionament s'ha defensat obertament la importància d'admetre la denúncia anònima en l'àmbit de la lluita contra el frau i la corrupció<sup>2</sup>.

2. En aquest punt i tornant a la Directiva, cal constatar que la Norma Europea no ha fet una aposta clara per la denúncia anònima, ja que deixa en mans dels estats membres la facultat de decidir si les entitats públiques o privades i les autoritats competents han d'acceptar i tramitar, o no, les denúncies anònimes d'infraccions incloses en l'àmbit d'aplicació de la Directiva<sup>3</sup>; pel que fa a això, l'article 5.2 de la Directiva,

---

<sup>1</sup> És un fet que tradicionalment la denúncia anònima s'ha pogut veure amb certa desconfiança. D'una banda és inevitable que en parlar de denúncia anònima puguin venir al cap els sistemes institucionalitzats de delació anònima propis de règims totalitaris, de l'altra, amb empara en l'anonimat les persones es poden sentir més lliures per incloure-hi dades obtingudes il·legítimament, fins i tot amb vulneració de drets fonamentals o per presentar denúncies basades en motivacions espúries, venjança, per exemple.

El magistrat JR Chaves recull aquestes reflexions en l'article *Dudas jurídicas sobre las denuncias anónimas* del seu blog de la Justicia, i hi fa referència a diversos pronunciaments judicials, entre els quals la Sentència de 26.11.2009 de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, part de les consideracions de la qual s'han parafrasejat abans.

<sup>2</sup> També es defensa que cal acompanyar la persona alertadora durant tot el procés. En aquest punt caldrà aclarir que l'Oficina Antifrau de Catalunya adopta el terme "persona alertadora" per fer referència a qui adverteix sobre comportaments indeguts, en considerar preferible incloure un matis positiu front a termes que incorporin els prejudicis que, com hem apuntat, encara avui arrossega la denúncia, i també per indicar que ens trobem en un context més ampli que el definit per a la persona denunciant en el Dret Administratiu. El terme s'ha inspirat en el francès "*lanceur d'alerte*", que equival al "*whistleblower*" anglosaxó.

<sup>3</sup> Excepció feta d'aquells àmbits sectorials on el Dret de la Unió ja preveu expressament la possibilitat de denunciar anònimament.

Es pot citar a títol d'exemple el cas de l'Oficina Europea de Lluita contra el Fraude (OLAF); l'art. 5 del Reglament 883/2013, del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de setembre, relatiu a les investigacions de l'OLAF determina que el director general pot iniciar una investigació quan hi hagi sospita suficient, que també es pot basar en informació proporcionada per una tercera part o per informació anònima, que s'ha incorregut en frau, corrupció o una altra activitat il·legal en detriment dels interessos financers de la Unió. D'altra banda, en l'àmbit de la Unió Europea s'ha creat una bústia de denúncies anònimes per informar de càrtels i pràctiques contràries a la lliure competència:

<http://ec.europa.eu/competition/cartels/whistleblower/index.html>

<https://comp-eu.whistleblownetwork.net/FrontPages/Default.aspx>



dins del precepte relatiu a les condicions de protecció dels denunciants, determina expressament el següent:

*"2. Sens perjudici de les obligacions en vigor de permetre les denúncies anònimes en virtut del Dret de la Unió, aquesta Directiva no afecta la facultat dels Estats membres de decidir si les entitats privades o públiques i les autoritats competents han d'acceptar o no, i tramitar les denúncies anònimes d'infraccions".<sup>4</sup>*

Tot i que la previsió pugui ser ambigua, s'entén que el precepte fa referència en primer lloc a les previsions que ja estan en vigor en alguns àmbits i que obliguen a admetre les denúncies anònimes, per constatar que aquestes previsions no resten afectades per la Directiva. L'article transcrit afirma a continuació que en l'àmbit de la Directiva no s'imposa cap resultat als estats membres en relació amb l'admissió de les denúncies anònimes d'infraccions; és a dir, els estats membres podrien decidir que s'han d'acceptar i tramitar les denúncies anònimes d'infraccions, podrien deixar que siguin les diferents entitats les que ho determinin, o fins i tot podrien excloure la possibilitat d'admetre les denúncies anònimes.

3. A punt d'iniciar el termini de transposició de la Directiva, la remissió a la facultat dels estats membres de decidir sobre aquesta qüestió porta a interessar-se pel grau de reflexió del nostre ordenament jurídic i de la jurisprudència en relació amb l'admissió de les denúncies anònimes. Aquest grau de reflexió sens dubte haurà d'influir en el futur desenvolupament de la Directiva europea en aquest punt.

Sense avançar del tot la resposta a aquesta pregunta, cal constatar que el legislador estatal s'ha enfrontat recentment amb aquesta qüestió en

---

En l'àmbit del Dret intern, es pot fer referència a l'art. 26 bis de la Llei 10/2010, de 28 d'abril, de prevenció del blanqueig de capitals i del finançament del terrorisme, introduït en la norma a partir del Reial decret-Llei 11/2018, de 31 d'agost, de transposició de diverses directives.

En tot cas, cal tenir en compte que algunes previsions normatives que se solen posar com a exemple en aquest punt en realitat no determinen l'admissió de denúncies anònimes, sinó que estableixen la reserva (confidencialitat) de la identitat de la persona denunciant, persona que, de fet, sí que resta identificada en l'expedient.

<sup>4</sup> Els textos de la directiva de què disposem són encara provisionals. En aquest cas s'ha traduït al català a la vista de les versions de què disposem en castellà, anglès i francès. El text en anglès és el següent:

*"Without prejudice to existing obligations to provide for anonymous reporting by virtue of Union law, this Directive does not affect the power of Member States to decide whether private or public entities and competent authorities shall or shall not accept and follow-up on anonymous reports of breaches."*

També esdevé indicativa l'explicació inclosa en el considerant cinquè de la Directiva.



una norma rellevant del nostre ordenament jurídic i també directament relacionada amb el Dret Europeu, concretament en la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (en endavant, LOPD)<sup>5</sup>. L'article 24.1 de la Llei esmentada estableix expressament que:

*“Serà lícita la creació i el manteniment de sistemes d'informació mitjançant els quals es pugui posar en coneixement d'una entitat de Dret privat, fins i tot anònimament, la comissió en el seu si o en l'actuació de tercers que hi contractessin, d'actes o conductes que poguessin esdevenir contraris a la normativa general o sectorial que li fos aplicable...”<sup>6</sup>*

En l'àmbit dels ens públics s'ha de tenir específicament en compte que, d'acord amb l'apartat cinquè del mateix article, els principis dels apartats anteriors (inclosos els de l'apartat primer que s'acaba de transcriure) són aplicables als sistemes de denúncies internes que es puguin crear en les administracions públiques.

Per tant, a partir d'aquesta llei (una llei orgànica que, d'altra banda, es pronuncia en uns termes molt generals), resta clar que seran lícits la creació i el manteniment de sistemes d'informació mitjançant els quals es pugui posar en coneixement dels nostres ens públics<sup>7</sup>, fins i tot anònimament, la comissió en el seu si o en l'actuació de tercers que hi contractessin, d'actes o conductes que puguin esdevenir contraris a la normativa general o sectorial que li fos aplicable.

Es tornarà a aquestes previsions en articles posteriors a aquest.

Rosa Maria Pérez.

Cap d'Àrea de Legislació i Assumptes Jurídics

---

<sup>5</sup> Transcendental entre d'altres perquè incideix sobre drets fonamentals i per l'estat d'evolució de les noves tecnologies.

<sup>6</sup> La traducció al català és nostra.

<sup>7</sup> De fet, l'article 24.1 de la LOPDPGDD fa referència a les “administracions públiques”. Atès l'àmbit d'aplicació de la Llei, es pot pensar que aquest article té la pretensió d'abastar la totalitat del sector públic, i que els ens corresponents encaixarien o en el concepte d'entitats de Dret privat (determinades empreses públiques, per exemple) o en el d'“administracions públiques”.

