



Congreso de  
los Diputados

# Dosieres

SERIE LEGISLATIVA

DIRECCIÓN DE DOCUMENTACIÓN,  
BIBLIOTECA Y ARCHIVO

Departamento de Documentación

Ampliación I – 2ª Planta

Tel. 913 906 311

XIV Legislatura Nº 68

Octubre de 2022

SERIE GENERAL

## PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS INFORMANTES

Proyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción

(BOCG Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 123-1, de 23 de septiembre de 2022)

Tramitación parlamentaria

### PRESENTACIÓN

La Mesa de la Cámara, en su reunión de 20 de septiembre de 2022, acordó, en relación con este Proyecto de Ley, encomendar su aprobación con competencia legislativa plena, y por el procedimiento de urgencia, conforme a los artículos 148 y 93 del Reglamento, a la Comisión de Justicia. Viene acompañado de los siguientes documentos:

[Memoria de análisis de impacto normativo](#)

[Dictamen del Consejo Económico y Social](#)

[Informe de la Agencia Española de Protección de Datos](#)

[Informe del Consejo General del Poder Judicial](#)

[Dictamen del Consejo de Estado](#)

Como se señala en la **Exposición de Motivos**, la colaboración ciudadana resulta indispensable para la eficacia del Derecho. Tal colaboración no sólo se manifiesta en el correcto cumplimiento personal de las obligaciones que a cada uno corresponden, sino que también se extiende al compromiso colectivo con el buen funcionamiento de las instituciones públicas y privadas.

Con la aprobación de esta ley se incorpora al Derecho español la **Directiva (UE) 2019/1937** de octubre de 2019. Las diferencias de tratamiento entre los distintos regímenes jurídicos de los Estados miembros han generado dificultades a la hora de asegurar una aplicación coherente del Derecho europeo y perseguir sus infracciones.

Por esta razón, la Directiva regula aspectos mínimos que han de satisfacer los distintos cauces de información, a través de los cuales una persona física que sea conocedora en un contexto laboral de una infracción del Derecho de la Unión Europea pueda dar a conocer la existencia de la misma.

## CONTENIDO

- **PROYECTO DE LEY**
  - Documentación que acompaña al Proyecto de Ley
- **DOCUMENTACIÓN ESPAÑOLA**
  - Documentos comparativos: textos vigentes y propuestas de modificación
  - Legislación de las comunidades autónomas
  - Documentación complementaria
- **UNIÓN EUROPEA**
  - Directiva transpuesta
  - Documentación citada
  - Documentación complementaria
- **DOCUMENTACIÓN EXTRANJERA**
  - Alemania
  - Francia
  - Irlanda
  - Portugal
- **ESTUDIOS**
- **SELECCIÓN DE LIBROS**



**NO OLVIDE QUE...**

Desde la versión electrónica de este dossier se accede a los textos completos de los documentos citados


Además de estos canales internos, la Directiva exige el establecimiento de otros canales de información, denominados «externos», con la finalidad de ofrecer a los ciudadanos una comunicación con una autoridad pública especializada y de disipar posibles temores a sufrir alguna represalia en su entorno.

La ley se estructura en **sesenta y ocho artículos, distribuidos en nueve títulos, tres disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y diez disposiciones finales.**

- El **título I** precisa la finalidad y el ámbito de aplicación de la ley.
- El **título II** contiene el régimen jurídico del Sistema interno de información, que abarca tanto el cauce para la recepción de la información como el procedimiento. Está estructurado en tres capítulos: el primero se dedica a las disposiciones aplicables tanto en el sector público como en el privado y los dos siguientes recogen las normas dedicadas específicamente a cada uno de los dos sectores.
- El **título III** regula el canal externo de información de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, a la que dota de las garantías suficientes de independencia y autonomía.
- El **título IV** versa sobre la publicidad de la información en los canales internos y externos y el registro de informaciones.
- El **título V** se ocupa de la revelación pública y establece un régimen específico de protección frente a las represalias.
- El **título VI** regula el régimen del tratamiento de datos personales que deriven de la aplicación de esta ley.
- El **título VII**, que constituye el eje de la norma, recoge las medidas de protección para amparar a aquellas personas que mantienen una actitud cívica y de respeto democrático al alertar sobre infracciones graves que dañan el interés general.
- El **título VIII** regula la Autoridad Independiente de Protección del Informante. Está estructurado en tres capítulos que desarrollan su naturaleza y funciones, el régimen jurídico y el de organización interna.
- El **título IX** cierra el texto articulado abordando el régimen sancionador necesario para combatir con eficacia aquellas actuaciones que impliquen represalias contra los informantes.
- **Tres disposiciones adicionales** relativas a:
  - la revisión periódica de los procedimientos de recepción y seguimiento;
  - los convenios que puedan suscribir el Estado y las comunidades autónomas;
  - la elaboración de una memoria anual y de información estadística.

## CONSEJO DE EUROPA



 **Protection of Whistleblowers.**  
Evaluation report on Recommendation CM/REC(2014)7 of the Committee of Ministers to Member States on the Protection of Whistleblowers. June 2022



[Protection of Whistleblowers. European Committee on Legal Co-operation](#)

- **Tres disposiciones transitorias** que regulan
  - la habilitación de los Sistemas y canales internos de información que están actualmente funcionando;
  - el plazo máximo para el establecimiento de Sistemas internos de información y adaptación de los ya existentes;
  - la previsión presupuestaria de la Autoridad Independiente.
- **Diez disposiciones finales.** Las **cinco primeras** se refieren a la modificación de diversas leyes → **Véanse textos comparativos**, y en las **cinco siguientes**, junto a los títulos competenciales y la incorporación a nuestro ordenamiento de la **Directiva(UE) 2019/1937**, se establece la habilitación de desarrollo, el Estatuto de la Autoridad Independiente así como la entrada en vigor.

La Sección de **DOCUMENTACIÓN ESPAÑOLA** incluye, junto a los **documentos comparativos** de la legislación vigente con las propuestas de modificación, un cuadro donde se recogen la regulación, por parte de algunas **comunidades autónomas**, de diversas instituciones que se ocupan de recibir comunicaciones, por parte de los ciudadanos, informando de irregularidades.

Como documentación complementaria se ha añadido una **Circular** de la Fiscalía General del Estado sobre las Diligencias de Investigación, y una **Sentencia** del Tribunal Constitucional relacionada con el tema.

Si desea consultar alguna de las normas mencionadas en el proyecto, puede hacerlo en la [base de datos de legislación del BOE](#) o solicitarlo al departamento de documentación de la Cámara [documentacion.secretaria@congreso.es](mailto:documentacion.secretaria@congreso.es).

En la Sección dedicada a la **UNIÓN EUROPEA** se incorporan, junto a una selección de las disposiciones citadas en el Proyecto de Ley, una serie de documentos considerados de interés.

El Parlamento Europeo aprobó en 2017 una **Resolución sobre la protección de los denunciantes de irregularidades referidas a empresas y organismos públicos**.

Ese mismo año la Comisión concluyó en su estudio **Estimating the Economic Benefits of Whistleblower Protection in Public Procurement**, que fomentar la denuncia de prácticas corruptas repercute en un menor uso indebido de los fondos públicos; posteriormente en su **Comunicación** de 2018 afirmó que una protección sólida de los denunciantes enriquecería las herramientas de la UE para reforzar la correcta aplicación del Derecho de la Unión y el respeto por la transparencia, la buena gobernanza, la rendición de cuentas y la libertad de expresión.

Este mismo año el Parlamento Europeo ha realizado un **Estudio comparado de los sistemas de detección de fraude en los Estados miembros** indicando que, si bien la mayoría de los Estados cuentan con un programa de denuncias, las características de las buenas prácticas destacadas por la Comisión no siempre están presentes.



[Evaluations: Spain, Group of States against Corruption](#)

## OCDE



[Whistleblower protection](#)

En la Sección de **DOCUMENTACIÓN EXTRANJERA** se han incluido las normas por las que se ha realizado la transposición de la **Directiva 2019/1937** en **Francia, Irlanda y Portugal**, así como el proyecto que se está tramitando actualmente en **Alemania**.






Completan la información ocho **ESTUDIOS**, incluidos en el apartado correspondiente de este dosier.

## ÍNDICE

### PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS INFORMANTES

Proyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción

(BOCG Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 123-1, de 23 de septiembre de 2022)

-  [Memoria de análisis de impacto normativo](#)
-  [Dictamen del Consejo Económico y Social](#)
-  [Informe de la Agencia Española de Protección de Datos](#)
-  [Informe del Consejo General del Poder Judicial](#)
-  [Dictamen del Consejo de Estado](#)

### DOCUMENTACIÓN ESPAÑOLA


[Documentos comparativos: textos vigentes y propuestas de modificación](#)

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la **Jurisdicción Contencioso-administrativa**.→ [Véase texto comparativo](#)

Ley 10/2010, de 28 de abril, de **prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo**.→ [Véase texto comparativo](#)

### G20



 **G20 High-Level Principles for the Effective Protection of Whistleblowers. 2019**

### UNIÓN EUROPEA



[Formular una denuncia en la UE](#)

**Ley 10/2014**, de 26 de junio, de **ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito**.→ **Véase texto comparativo**


**Ley 9/2017**, de 8 de noviembre, de **Contratos del Sector Público**, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.→ **Véase texto comparativo**


**Ley Orgánica 3/2018**, de 5 de diciembre, de **protección de datos personales y garantía de los derechos digitales**.→ **Véase texto comparativo**

### Legislación de las comunidades autónomas

 **Cuadro de legislación de las comunidades autónomas con sus instituciones**


### Documentación complementaria

 **Fiscalía General del Estado. Circular 4/2013**, de 30 de diciembre, sobre las Diligencias de Investigación



 **Tribunal Constitucional. Sala Segunda. Sentencia 146/2019**, de 25 de noviembre

## UNIÓN EUROPEA


### Directiva transpuesta

 **Directiva 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**. DOUE L 305. 26 de noviembre 2019

### Documentación citada

 **Reglamento 2016/679** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, **relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46 (Reglamento general de protección de datos)**. DOUE L 119. 4 de mayo 2016.  **Corrección de errores**

### Documentación complementaria

 **Resolución del Parlamento Europeo**, de 24 de octubre de 2017, **sobre medidas legítimas para la protección de los denunciantes de irregularidades que, en aras del interés público, revelan información confidencial sobre empresas y organismos públicos**

EU Whistleblowing  Monitor

[EU Whistleblowing Monitor](#)

## FRANCIA




[Une meilleure protection pour les lanceurs d'alerte. Gouvernement](#)



 **Estimating the Economic Benefits of Whistleblower Protection in Public Procurement. Final Report.** European Commission. 2017


 Comunicación de la Comisión [...] **Reforzar la protección de los denunciantes en la UE.** COM (2018) 214. 23 de abril 2018

 Commission staff working **document impact assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law.** SWD (2018) 116. 23/04/2018


 **Identifying Patterns of Fraud with EU Funds under Shared Management. Similarities and Differences between Member States.** European Parliament. Study. January 2022

## DOCUMENTACIÓN EXTRANJERA

### Alemania

 **Entwurf eines Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen** sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden. Drucksache 20/3442. 19.09.2022. [[En tramitación](#)]

### Francia


 **Loi n° 2022-401** du 21 mars 2022 visant à **améliorer la protection des lanceurs d'alerte**

 **Loi organique n° 2022-400** du 21 mars 2022 visant à **renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte**

### Irlanda

 **Protected Disclosures (Amendment) Act 2022**

### Portugal

 **Lei n.º 93/2021**, de 20 de Dezembro. Estabelece o **regime geral de proteção de denunciantes de infrações**, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União



### Catálogo de la Biblioteca del Congreso de los Diputados

#### Selección de libros

##### Ceva, Emanuela.

Is whistleblowing a duty? / Emanuela Ceva, Michele Bocchiola. -- 1st ed. -- Cambridge [etc.] : Polity Press, 2019. -- VII, 136 p. CD 115341

**La Directiva de protección de los denunciantes y su aplicación práctica al sector público** / directores Jordi Gimeno Beviá, Belén López Donaire. -- Valencia : Tirant lo Blanch, 2022. -- 479 p. CD 128087

##### Fernández Ajenjo, José Antonio.

Leyes de la corrupción y ejemplaridad pública / José Antonio Fernández Ajenjo ; prólogo de Ricardo Rivero Ortega. -- 1ª ed. -- Salamanca : Amarante, 2019. -- 161 p. CD 115481


##### Meseguer Yebra, Joaquín.


Sistema de denuncias y protección del denunciante en el sector público / Joaquín Meseguer Yebra. En: Guía práctica de compliance en el sector público / directora Concepción Campos Acuña. -- 1ª ed. -- Las Rozas, Madrid : Wolters Kluwer, 2020. -- P. 105-147.

**Nuevos desafíos frente a la criminalidad organizada transnacional y el terrorismo** / Laura Zúñiga Rodríguez (directora) ; Julio Ballesteros Sánchez (coordinador) ; autores, Laura Zúñiga Rodríguez ... [et al.]. -- Madrid : Dykinson, D.L. 2021. -- 447 p. CD 127755

Esta selección de libros puede estar actualizada o ampliada en el apartado Leyes en tramitación del Catálogo de la Biblioteca, disponible haciendo clic [aquí](#).


## ESTUDIOS

 Aliaga Rodríguez, R. (2022). **La denuncia anónima como instrumento de transparencia y protección de los denunciantes.** *Revista española de la transparencia*, 14, 57-78

 Bueno Sánchez, J.M. (2022). **Oportunidad legal y necesidad democrática de crear una Autoridad Administrativa Independiente de Lucha contra la Corrupción y Protección del Denunciante.** *Revista de administración pública*, 217, 209-240

Criado Enguix, J. (2022). **Retos en la transposición de la Directiva whistleblowing.** *Revista General de Derecho Europeo*, 57, 1-37

Delgado Martín, J. (2022, 19 enero). **Reflexiones sobre el papel de los alertadores (whistleblowers) en el proceso penal.** *Diario La Ley*, 9992, 1-11

 García Rodríguez-Marín, A. (2022). **La futura Ley de protección de denunciantes: una oportunidad para luchar contra la corrupción en España.** *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 23, 1-12

Martínez Saldaña, D. (2022). **El anteproyecto de Ley reguladora del whistleblowing en España (valoración de urgencia desde la perspectiva laboral).** *Trabajo y Derecho*, 90, 1-10

Puyol Montero, J. (2022). **La Protección de Datos en el ámbito del Canal de Denuncia. Especial consideración al Anteproyecto de Ley de Trasposición de la Directiva de Alertadores.** *La ley privacidad*, 12, 1-17

Sánchez Sánchez, R. M. (2022). **El reto de los canales de denuncias o alertas en el sector público. Solidez o cosmética.** *El Consultor de los Ayuntamientos*, 1, 1-12



## DOSIERES XIV LEGISLATURA

*Serie legislativa*

### DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN

Legislación  
Jurisprudencia  
Derecho comparado  
Documentación de la UE  
Documentación española  
Organizaciones internacionales  
Noticias de prensa  
Consultas guiadas  
Difusión selectiva de la información  
Información sobre recursos y fuentes disponibles

### RECEPCIÓN DE PETICIONES EN

[documentacion.secretaria@congreso.es](mailto:documentacion.secretaria@congreso.es)



Congreso de  
los Diputados

DIRECCIÓN DE DOCUMENTACIÓN, BIBLIOTECA Y ARCHIVO  
Departamento de Documentación - Ampliación I - 2ª planta  
Tel. 913 906 311 / Fax 913 906 765  
[documentacion.secretaria@congreso.es](mailto:documentacion.secretaria@congreso.es)  
<http://www.intranet.congreso.es>