



Bruselas, 23.4.2018
SWD(2018) 117 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión

{COM(2018) 218 final} - {SEC(2018) 198 final} - {SWD(2018) 116 final}

Ficha resumen

Evaluación de impacto sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas comunes para la protección de las personas que informen sobre infracciones en ámbitos específicos del Derecho de la UE

A. Necesidad de actuar

¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta?

La falta de una protección eficaz de los denunciantes en la Unión dificulta la aplicación efectiva del Derecho de la UE. Si bien los mecanismos de control nacionales y de la UE y los organismos de ejecución están siendo reforzados mediante la adopción por la UE de medidas específicas (por ejemplo, creación de organismos de la UE, apoyo a los sistemas judiciales nacionales, etc.), la detección efectiva, la investigación y el enjuiciamiento de las infracciones del Derecho de la Unión siguen constituyendo un reto. En determinados ámbitos, las infracciones del Derecho de la UE que pueden perjudicar el interés público son difíciles de desenmascarar puesto que las pruebas son complicadas de obtener. La información comunicada por denunciantes con acceso a dichas pruebas puede ser crucial en esos casos. Por consiguiente, garantizar que los denunciantes se sientan seguros para comunicar las infracciones puede ayudar a la aplicación de las medidas de ejecución y reforzar su efectividad. En los últimos años, el legislador de la Unión ha reconocido la necesidad de proteger a los denunciantes y, como parte de la ejecución del Derecho de la UE, ha introducido algunos elementos de protección y cauces de denuncia en varios actos sectoriales de la Unión. No obstante, la protección sigue siendo muy limitada y sectorial, y no abarca todos los ámbitos clave en los que una insuficiente protección de los denunciantes da lugar a incumplimientos del Derecho de la Unión que pueden resultar en graves perjuicios para el interés público. Del mismo modo, la mayoría de los Estados miembros ofrecen protección únicamente de forma fragmentada y con un nivel variable. La falta de protección suficiente y coherente a escala de la UE y nacional produce una insuficiencia de denuncias lo que, a su vez, se traduce en una pérdida de oportunidades de detectar y prevenir infracciones del Derecho de la UE y debilita la eficacia de su aplicación.

¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?

El objetivo general consiste en hacer frente a la escasez de denuncias de infracciones del Derecho de la UE que puedan causar un grave perjuicio al interés público en ámbitos donde una sólida protección de los denunciantes puede contribuir significativamente a exponer, prevenir y evitar dichos actos.

Los objetivos específicos son: i) reforzar la protección de los denunciantes y evitar represalias contra ellos; ii) portar claridad y seguridad jurídicas; iii) apoyar acciones de sensibilización y lucha contra los factores socioculturales que limitan las denuncias.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (subsidiariedad)?

La acción de la UE para introducir la protección de los denunciantes es necesaria en aquellos ámbitos en los que: i) existe necesidad de intensificar el control de la observancia, ii) la denuncia por parte de los denunciantes de irregularidades es un factor clave que afecta a la ejecución, y iii) las infracciones del Derecho de la UE pueden provocar graves perjuicios para el interés público. Sobre la base de esos criterios, la protección de los denunciantes es necesaria para reforzar la aplicación de las normas sobre: i) contratación pública; ii) servicios financieros, prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo; iii) seguridad de los productos; iv) seguridad en el transporte; v) protección del medio ambiente; vi) seguridad nuclear; vii) seguridad de los alimentos y los piensos, salud y bienestar de los animales; viii) salud pública; ix) protección de los consumidores; x) protección de la privacidad y los datos personales y seguridad de las redes y los sistemas de información. También se aplica a las infracciones relativas a las normas de competencia de la Unión, las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la UE, habida cuenta de su impacto negativo en el correcto funcionamiento del mercado interior, así como a la elusión del impuesto sobre sociedades. Ofrecer una protección insuficiente a los denunciantes en un Estado miembro determinado puede tener efectos negativos no solo para el funcionamiento de las políticas de la UE en ese Estado miembro, sino también efectos indirectos en otros Estados miembros y en la UE en su conjunto. Un nivel desigual de protección de los denunciantes en la UE socava la igualdad de condiciones necesaria para que el mercado único funcione correctamente y para que las empresas operen en un entorno de competencia sana. En particular, la corrupción y el fraude en la contratación pública no detectados aumentan los costes para las empresas, falsea la competencia y reduce el atractivo para la inversión. La no detección de sistemas de planificación fiscal agresiva por parte de empresas que consiguen eludir el pago de su parte equitativa de impuestos falsea las condiciones de competencia equitativas y da lugar a la pérdida de ingresos fiscales para los Estados miembros y para la UE en su conjunto (por ejemplo, «Luxleaks»). Otros efectos indirectos son los riesgos transfronterizos resultantes de actos que falsean la competencia; los productos, alimentos y piensos inseguros comercializados en el mercado único; la contaminación del medio ambiente; o riesgos para la seguridad nuclear, la salud pública, la salud animal y el bienestar de los animales, la protección de los consumidores, la protección de la intimidad y los datos personales, la seguridad de las redes y los sistemas de información, y la seguridad en los transportes en un Estado miembro que se propagan a otros Estados miembros, así como las lagunas en la protección de los denunciantes de irregularidades en situaciones transfronterizas, que pueden desaparecer entre las grietas del sistema. Solo una intervención de la UE puede abordar el desequilibrio en el nivel de protección, asegurando un nivel elevado y uniforme en toda la UE al establecer normas mínimas de armonización. Por otra parte, solo una intervención de la UE puede armonizar las normas vigentes sobre protección de los denunciantes en actos sectoriales de la Unión.

B. Soluciones

¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué?

- **Opción 1:** Mantener el *statu quo*.
- **Opción 2:** Recomendación de la Comisión asesorando a los Estados miembros sobre elementos clave de la protección de los denunciantes de infracciones, complementada por medidas para ayudar a las autoridades nacionales.
- **Opción 3:** Directiva sobre protección de los denunciantes de infracciones en el ámbito de los intereses financieros de la Unión, completada por una Comunicación que establezca un marco político a escala de la UE, incluidas medidas complementarias para apoyar a las autoridades nacionales.
- **Opción 4:** Directiva sobre protección de los denunciantes en determinados ámbitos del Derecho de la Unión.
- **Opción 4, subopción 1:** la Directiva contemplada en la opción 4, completada por una Comunicación que establezca un marco político a escala de la UE e incluya medidas complementarias para apoyar a las autoridades nacionales. **Esta es la opción preferida.**

¿Quién apoya cada opción?

Solo un pequeño número de las partes interesadas consultadas (autoridades nacionales) consideran que la opción no reguladora abordaría plenamente el problema y sus factores determinantes. Entre las asociaciones empresariales, la mitad de las que respondieron a la consulta pública de la Comisión apoyan normas mínimas vinculantes, mientras que el resto se contentan con normas nacionales o con el *statu quo*. La gran mayoría de los encuestados, así como la sociedad civil, los sindicatos y el Parlamento Europeo (véase la Resolución de octubre de 2017) consideran que un marco legislativo amplio de la UE sobre protección de los denunciantes sería la opción preferida.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?

La opción preferida supondrá beneficios económicos, sociales y medioambientales. Ayudará a desenmascarar y evitar el fraude y la corrupción en detrimento del presupuesto de la UE (actualmente, la pérdida de ingresos se estima entre 179 000 y 256 000 millones EUR). En el ámbito de la contratación pública, el beneficio derivado de una protección eficaz de los denunciantes en la UE se estima entre 5 800 y 9 600 millones EUR anuales. La opción preferida contribuirá también a la lucha contra la elusión fiscal. El traslado de beneficios representa una pérdida de ingresos fiscales para los Estados miembros y la UE estimada en alrededor de 50 000-70 000 millones EUR. También se prevén amplios impactos sociales que deberían influir positivamente en los ciudadanos y las empresas. La introducción de una fuerte protección de los denunciantes mejorará las condiciones de trabajo del 40 % de los trabajadores de la UE que de otro modo quedarían desprotegidos (alrededor de 60 millones de trabajadores). También reforzará la integridad y la transparencia de los sectores privado y público, y contribuirá a la competencia leal en el mercado único. Aunque los beneficios no pueden cuantificarse, las pruebas muestran que los denunciantes ayudarían a prevenir las negligencias y las malas prácticas que tienen unos efectos graves, por ejemplo, sobre la protección del medio ambiente; la seguridad de los productos, los alimentos y el transporte; la protección de los consumidores y la salud pública.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?

Los costes de aplicación (es decir, el cumplimiento de la obligación de establecer cauces internos de denuncia y los costes asociados) pueden resumirse como sigue:

- Para el sector público, el coste total asciende a 204,9 millones EUR como coste único y a 319,9 millones EUR en concepto de costes anuales.
- Para el sector privado (medianas y grandes empresas), el coste total previsto asciende a 542,9 millones EUR como coste único y a 1 016,7 millones EUR en concepto de costes anuales.
- Los costes totales para el sector público y el sector privado ascienden a 1 312,4 millones EUR.

¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?

La opción preferida solo afectará a las medianas y grandes empresas y no tendrá costes significativos; o sea, unos costes de aplicación únicos (una sola vez) por un importe medio estimado en 1 374 EUR y unos costes operativos anuales estimados en 1 054,6 EUR (esto incluye los costes anuales de formación de los empleados, que pueden no ser necesaria). La opción preferida exime a las pequeñas empresas y las microempresas de la obligación de crear cauces internos de denuncia (excepto para las del sector de los servicios financieros o las vulnerables al blanqueo de capitales o a la financiación del terrorismo, y en caso de que los Estados miembros así lo requieran, tras una evaluación de riesgos en función de la naturaleza de las actividades de las entidades y, por consiguiente, del nivel de riesgos).

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las Administraciones nacionales?

El aumento de costes esperado de la aplicación de los requisitos legales para la opción preferida ascendería a 34 millones EUR (alrededor de 15 millones EUR más que en la situación de referencia).

¿Habrá otras repercusiones significativas?

La opción preferida promoverá los derechos fundamentales, en particular, la libertad de expresión y unas condiciones de trabajo justas, reforzará las posibilidades de denuncia y obstaculizará las violaciones de los derechos fundamentales al aplicar el Derecho de la UE.

D. Seguimiento**¿Cuándo se revisará la política?**

La Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de aplicación y un informe de evaluación, respectivamente, entre dos y seis años (a más tardar) después de finalizado el plazo de transposición.