

III

(Actos preparatorios)

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN N.º 4/2018

(con arreglo al artículo 325, apartado 4 del TFUE)

sobre la 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

(2018/C 405/01)

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en particular el artículo 325, apartado 4,

Vista la 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),

Vistas las solicitudes de dictamen enviadas por el Parlamento y el Consejo al Tribunal, y recibidas por este el 29 de mayo de 2018,

HA APROBADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

OBSERVACIONES GENERALES

1. A raíz de varias denuncias con gran repercusión y de varias iniciativas en los Estados miembros ⁽¹⁾ y en el ámbito internacional ⁽²⁾, el 23 de abril de 2018, la Comisión presentó una propuesta de Directiva relativa a la protección de las personas que denuncien sobre infracciones del Derecho de la Unión («la propuesta»). La Directiva iba acompañada de una comunicación sobre el refuerzo de la protección de los denunciantes a escala de la UE ⁽³⁾.
2. El Tribunal observa que actualmente los Estados miembros tratan las denuncias de infracciones desde planteamientos muy diferentes ⁽⁴⁾, y también que, en el acervo de la Unión, la cuestión se aborda de manera fragmentaria. Una directiva exhaustiva, bien concebida y fácil de entender podría ser una herramienta eficaz para disuadir del incumplimiento del Derecho de la Unión o para que las infracciones, cuando ocurran, no queden impunes. Teniendo en cuenta que las infracciones pueden afectar a los intereses financieros de la UE, prevenirlas mediante la notificación oportuna y eficaz podría contribuir a la protección del presupuesto de la UE, a la buena gestión financiera y a la rendición de cuentas.
3. El Tribunal acoge con satisfacción la propuesta porque considera que la introducción o ampliación de sistemas de denuncia en todos los Estados miembros, tal y como esta prevé, contribuiría a mejorar la gestión de las políticas de la UE desde la base a través de las acciones de ciudadanos y trabajadores, complementando así el enfoque de aplicación

⁽¹⁾ Véase el análisis de la Comisión del marco legislativo de los Estados miembros «Annex 6»: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf.

⁽²⁾ Véanse, entre otros: Consejo de Europa, *Criminal Law Convention on Corruption*, European Treaty series no. 173, Estrasburgo, 27.1.1999; Consejo de Europa, *Protection of whistleblowers*, Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum; Resolución 58/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 31 de octubre de 2003: *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*, y el plan de trabajo del Grupo de Trabajo Anticorrupción del G20 para la protección de los denunciantes: *Study on whistle blower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation* (2011).

⁽³⁾ COM(2018) 214 final.

⁽⁴⁾ Véase el análisis de la Comisión del marco legislativo de los Estados miembros «Annex 6»: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1-11_annexes.pdf.

descendente que se realiza, por ejemplo, mediante acciones por infracción interpuestas por la Comisión con arreglo al artículo 258 del TFUE ⁽¹⁾. En este sentido, la Directiva podría reforzar la concienciación de los ciudadanos sobre sus derechos legales y sobre el papel esencial que pueden desempeñar en la aplicación del Derecho de la UE. Cuando una infracción determinada revela un problema más sistémico, denunciarlo puede ayudar a la Comisión a elaborar un caso contra un Estado miembro.

4. Además, cuando una infracción notificada afecta a los intereses financieros de la UE, la denuncia puede suponer un ahorro para el presupuesto de la UE gracias a la recaudación de importes abonados indebidamente. A largo plazo, cuando las denuncias señalen lagunas o carencias en la gestión financiera de los programas de la UE, el legislador de la UE podrá introducir los cambios necesarios en las normas a propuesta de la Comisión.

5. Como auditor externo de la Unión, el Tribunal no desempeñará un papel directo en el sistema de denuncia previsto en la propuesta; en el ejercicio de su mandato en virtud del artículo 287 del TFUE, no inicia automáticamente auditorías o investigaciones basándose en información recibida de terceros. Sin embargo, al planificar su trabajo de auditoría, analiza en profundidad toda la información pertinente comunicada a través de cauces externos. Cuando uno de los auditores del Tribunal es alertado por un denunciante de una infracción, es posible incluir datos no revelados en el trabajo de auditoría ⁽²⁾. Los informes originados por denuncias pueden también proporcionar una información útil para las futuras prioridades del trabajo del Tribunal ⁽³⁾.

6. El Tribunal observa que la propuesta no abarca las denuncias del personal de la UE relativas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, que actualmente son tratadas con arreglo al Estatuto de los funcionarios ⁽⁴⁾.

TRABAJO PREPARATORIO DE LA COMISIÓN

7. El Tribunal constata que la Comisión llevó a cabo un considerable trabajo preparatorio durante 2017. Organizó una consulta pública, ya citada, que estuvo abierta durante doce semanas, tres consultas en línea a las partes interesadas, dos talleres con expertos de los Estados miembros, y un taller con expertos académicos y de la abogacía. Asimismo encargó un estudio externo y llevó a cabo una evaluación de impacto ⁽⁵⁾; tras un dictamen negativo inicial, el Comité de Control Reglamentario emitió finalmente un dictamen favorable ⁽⁶⁾.

8. En la evaluación de impacto de la Comisión se estima que el actual riesgo de pérdida de ingresos en la UE se sitúa entre 179 000 y 256 000 millones de euros al año ⁽⁷⁾. Calcula que la propuesta proporcionará el derecho protección a los denunciantes del 40 % de los trabajadores de la UE y aumentará el nivel de protección para cerca del 20 %. Por último, estima que la propuesta tendrá unos costes totales para el sector público y el sector privado de 747,8 millones de euros en concepto de costes puntuales y 1 336,6 millones de euros de costes operativos anuales.

COMENTARIOS ESPECÍFICOS

En esta sección solo se tratan los artículos de la propuesta sobre los que se formulan comentarios específicos

Artículo 1 — Ámbito de aplicación material

9. El propósito de la propuesta es proteger a las personas que informen sobre infracciones clasificadas en cuatro categorías principales:

- infracciones que correspondan al ámbito de aplicación de los actos de la Unión en un número limitado de áreas ⁽⁸⁾. Los actos correspondientes se enumeran en un anexo que, en su segunda parte, contiene actos que ya incluyen normas específicas sobre la notificación de infracciones. Los considerandos 19 y 82 permiten tener en cuenta la modificación (o sea, la ampliación) del anexo cada vez que la protección de un denunciante sea necesaria para un nuevo acto de la Unión.

⁽¹⁾ Sobre esta cuestión, véase el análisis panorámico del Tribunal, publicado el 3 de septiembre de 2018: «Aplicación del Derecho de la UE: responsabilidades de supervisión de la Comisión Europea con arreglo al artículo 17, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea».

⁽²⁾ Norma internacional de auditoría (NIA) 250 (Revisada), Consideración de reglamentos y leyes en la auditoría de estados financieros, A17 El auditor puede tener conocimiento de información relativa a un caso de incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias por otros medios que los procedimientos descritos en los apartados 13 a 17 (por ejemplo, cuando el auditor es alertado de una infracción por un denunciante).

⁽³⁾ Con respecto al ejercicio en curso, véase el programa de trabajo de 2018 del Tribunal.

⁽⁴⁾ Artículo 22 *quater* del Reglamento n.º 31 (CEE), 11 (CEEA) por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO 45 de 14.6.1962, p. 1385), conforme a su última modificación (DO L 45 de 14.6.1962, p. 1), tal como fue modificado posteriormente. (DO 45, 14.6.1962, p. 1385); véase asimismo la investigación del Defensor del Pueblo Europeo sobre dichas normas, cerrada el 27.2.2015 (asunto OI/1/2014/PMC).

⁽⁵⁾ SWD(2018) 116.

⁽⁶⁾ SEC(2018) 198.

⁽⁷⁾ COM(2018) 116, página 46.

⁽⁸⁾ Contratación pública, servicios financieros, prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, seguridad de los productos, seguridad del transporte, protección del medio ambiente, seguridad nuclear, seguridad de los alimentos y los piensos, salud y el bienestar de los animales, salud pública, protección de los consumidores, protección de los datos personales y de la intimidad y seguridad de las redes y los sistemas de información

- infracciones de las normas sobre competencia.
- infracciones que afecten a los intereses financieros de la Unión, tal como se definen en el artículo 325 del TFUE (sobre la lucha contra el fraude) y como se concretan, en particular, en la Directiva PIF ⁽¹⁾ y en el Reglamento de la OLAF ⁽²⁾.
- infracciones relativas al mercado interior por lo que respecta a actos que infrinjan las normas del impuesto sobre sociedades o a acuerdos cuya finalidad sea obtener una ventaja fiscal que desvirtúe el objeto o la finalidad de la legislación aplicable del impuesto sobre sociedades.

10. Dado que muchos actos jurídicos de la UE ya contienen elementos de procedimientos de denuncia, la propuesta establece que las normas sectoriales (por ejemplo, la Directiva sobre abuso del mercado ⁽³⁾) tendrá precedencia. Sin embargo, la propuesta se aplicará a todos los aspectos no regulados en un acto específico.

Análisis del Tribunal

11. El Tribunal acoge favorablemente la intención de la Comisión de que la Directiva abarque múltiples ámbitos de actividad de la Unión. Esto refleja la recomendación del Consejo de Europa de establecer un marco coherente y exhaustivo ⁽⁴⁾

12. Sin embargo, aunque reconoce plenamente la necesidad de respetar el reparto de competencias entre la Unión y sus Estados miembros, así como las limitaciones intrínsecas de la Directiva como instrumento jurídico, el Tribunal manifiesta su preocupación por la complejidad del ámbito de aplicación material y por las consecuencias que ello pudiera tener en la práctica para la protección efectiva de los denunciantes. En su Comunicación adjuntada, la Comisión anima específicamente a los Estados miembros a «tener en consideración una extensión» del alcance de aplicación de la Directiva «a otras áreas» y «garantizar un marco completo y consistente a nivel nacional» ⁽⁵⁾. Si no se produce dicha extensión del ámbito de aplicación voluntaria en el Derecho nacional, los usuarios finales podrían tener que realizar evaluaciones complejas que requieran conocimientos especializados que no siempre posean. Un posible denunciante tendría que comprender si la infracción que desea notificar corresponde a un acto que figure en el anexo (posiblemente ya modificado y consolidado) para que puedan beneficiarse de la protección otorgada por la Directiva y por la legislación nacional de transposición. Esta complejidad podría reducir la seguridad jurídica de los denunciantes potenciales y, en consecuencia, disuadirlos de informar sobre infracciones del Derecho de la Unión.

13. En opinión del Tribunal, la complejidad del ámbito de aplicación queda parcialmente atenuada por las distintas disposiciones de la propuesta para ayudar a los denunciantes potenciales con información clara y fácilmente accesible, asesoramiento y asistencia ⁽⁶⁾, y por el hecho de que basta con tener motivos razonables para creer que la información notificada entra en su ámbito de aplicación ⁽⁷⁾.

14. El Tribunal se congratula de la intención de la Comisión de abarcar todas las infracciones que afecten a los intereses financieros de la Unión, tal como se define en el artículo 325 del TFUE, que se considera como un «área principal en la que la ejecución del Derecho de la Unión debe reforzarse» ⁽⁸⁾. La Directiva PIF define «los intereses financieros de la Unión» como «todos los ingresos, gastos y activos cubiertos por, adquiridos a través de, o adeudados a: i) el presupuesto de la Unión; ii) los presupuestos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión creados de conformidad con los Tratados, u otros presupuestos gestionados y controlados directa o indirectamente por ellos» ⁽⁹⁾. Esto incluiría, por ejemplo, todos los fondos de la UE, el IVA y los derechos de aduana, pero excluiría instrumentos que no están establecidos en el Derecho de la Unión y que no incluyan los ingresos o gastos de la Unión, como el Mecanismo Europeo de Estabilidad.

Artículo 2 — Ámbito de aplicación personal

15. La propuesta incluye informantes del sector público o privado que adquieran información sobre incumplimientos en un contexto laboral, incluidos los voluntarios, los trabajadores en prácticas no remunerados y personas en el proceso de contratación.

⁽¹⁾ Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (DO L 198 de 28.7.2017, p. 29).

⁽²⁾ Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) n.º 1074/1999 del Consejo (DO L 248 de 18.9.2013, p. 1).

⁽³⁾ Directiva 2014/57/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre las sanciones penales aplicables al abuso de mercado (DO L 173 de 12.6.2014, p. 179).

⁽⁴⁾ CM/Rec(2014)7, apartado 7.

⁽⁵⁾ COM(2018) 214 final, página 12.

⁽⁶⁾ Artículo 5, apartado 1, letra e) para las entidades jurídicas en el sector privado y en el público, artículo 10 para las autoridades competentes, y artículo 15, apartados 2 y 3, para los Estados miembros.

⁽⁷⁾ Artículo 13, apartado 1.

⁽⁸⁾ Considerando 16.

⁽⁹⁾ Artículo 2, apartado 1, letra a), de la Directiva 2017/1371/UE.

Análisis del Tribunal

16. Acogemos con satisfacción la amplitud de esta disposición, en particular el hecho de que tiene en cuenta las infracciones que afecten a los intereses financieros de la UE en proyectos complejos en los que participen diversos agentes (contratistas, subcontratistas, consultores, voluntarios, etc.) que son los denunciantes potenciales.

Artículo 4 — Obligación de establecimiento de cauces y procedimientos internos de denuncia y tramitación de denuncias

17. La propuesta obligaría a los Estados miembros a velar por que las entidades jurídicas en los sectores público y privado establezcan cauces internos y procedimientos de denuncia de irregularidades. La utilización de dichos cauces internos debe estar abierta a los trabajadores y podría dar lugar a nuevas categorías, como los accionistas, los contratistas o los becarios.

18. Quedarían excluidas las entidades jurídicas privadas con menos de 50 empleados o con un volumen de negocios o balance total inferior a 10 millones de euros con la excepción de las entidades que operan en determinados ámbitos delicados.

19. Entidades jurídicas públicas se definen como las administraciones estatales y regionales, los municipios con más de 10 000 habitantes y otras entidades de Derecho público.

Análisis del Tribunal

20. El Tribunal entiende el deseo de la Comisión de eximir a determinadas entidades públicas y privadas de la obligación de establecer cauces internos de información, lo cual, como indica la Comisión en su evaluación de impacto, tiene un coste financiero y administrativo. También es evidente que esta exención no impediría a los denunciantes hacer uso de cauces externos.

21. Sin embargo, el Tribunal considera que la exención de determinados municipios de la obligación de establecer canales internos de información podría reducir de forma significativa la protección otorgada a los denunciantes, ya que el tamaño medio de los municipios es de 5 887 habitantes en la UE, con grandes variaciones entre los Estados miembros ⁽¹⁾. El Tribunal entiende que el umbral propuesto ya se utiliza en una serie de Estados miembros (Bélgica, Francia y España) para definir los municipios más pequeños. No obstante, el Tribunal considera que la Comisión debería explicar las razones de este umbral al Parlamento y el Consejo, y aclarar en qué medida se corresponde con los límites en el número de empleados y en el volumen de negocios que servirían para eximir a las entidades del sector privado.

Artículo 5 – Procedimientos internos de denuncia y tramitación de denuncias

22. La propuesta proporciona detalles sobre los procedimientos internos de denuncia, en particular la creación de cauces confidenciales y la designación de la persona o del servicio competente para tramitar las denuncias de manera diligente, y fija un plazo razonable, no superior a tres meses tras la presentación de la denuncia, para comunicar al informante el curso dado a la misma.

Análisis del Tribunal

23. El Tribunal acoge favorablemente las obligaciones detalladas en materia de denuncia interna incluyen el suministro de «información clara y fácilmente accesible» sobre los procedimientos y la información, aunque, en su opinión, no abarcan lo suficientemente la sensibilización o la formación del personal. El Tribunal cree que es necesario insistir en la importancia, tanto en el sector público como en el privado, de fomentar un entorno positivo y de confianza en el que la denuncia de infracciones sea parte reconocida de la cultura empresarial ⁽²⁾.

Artículo 13 — Requisitos para la protección de los informantes

24. Este artículo fija las condiciones para que los denunciantes puedan optar a la protección con arreglo a la Directiva. Independientemente del cauce que utilicen (interno, externo o público), los informantes han de tener razones fundadas para creer que la información comunicada era cierta en el momento de la denuncia y debe entrar dentro del ámbito de aplicación de la Directiva.

⁽¹⁾ OECD, *Subnational governments in OECD Countries: Key Data*, edición 2018, páginas 5 y 6.

⁽²⁾ Véase UK National Audit Office, *Making a whistleblowing policy work*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 1152, Session 2013-14, 18 de marzo de 2014, y Chartered Institute of Internal Auditors, *Whistleblowing and corporate governance, the role of internal audit in whistleblowing*, enero de 2014.

25. Para tener derecho a protección, las personas que presenten denuncias externas (o sea, fuera de su empresa/oficina a una autoridad nacional competente):

- deben haber presentado primero la denuncia a nivel interno, pero no se tomaron medidas apropiadas al respecto «en el plazo razonable» (no superior a tres meses); o
- debe ser imposible para ellos presentar la denuncia por cauces internos o no podía esperarse razonablemente que tuviesen conocimiento de la existencia de tales cauces; o
- deben pertenecer a una categoría en la que la utilización de cauces internos de denuncia no era obligatoria (por ejemplo, contratistas o becarios no remunerados); o
- no podía esperarse razonablemente que el informante utilizase cauces internos de denuncia a la luz del «objeto de la denuncia»; o
- deben tener motivos razonables para creer que la utilización de los cauces internos de denuncia podría socavar la eficacia de las investigaciones por parte de las autoridades competentes; o
- debe estar autorizado por el Derecho de la Unión a dirigirse directamente a través de los cauces externos de denuncia.

26. Para tener tendrá derecho a protección cuando revele *públicamente* información sobre infracciones, una persona:

- tendrá que haber presentado en primer lugar una denuncia de forma interna o externa de conformidad con la Directiva; o
- no pueda esperarse razonablemente que recurriese a los cauces de denuncia internos o externos debido a un peligro inminente o manifiesto para el interés público, o a las circunstancias particulares del caso, o cuando exista un riesgo de daños irreversibles.

Análisis del Tribunal

27. El Tribunal considera que el factor determinante debería ser el interés público de la información revelada por la denuncia. Por tanto, debería evitarse que los Estados miembros denieguen la protección basándose en las intenciones subjetivas o las motivaciones específicas de los denunciantes.

28. El Tribunal considera que la norma general de recurrir primero a los cauces internos es en principio acertada y que fomenta la cultura de aceptación de denuncia de infracciones, si bien cabe señalar que las excepciones a esta regla están redactadas en términos tan indeterminados que requieren interpretación (administrativa y judicial) a fin de evitar la incertidumbre de los denunciantes potenciales. Por otra parte, es necesario evitar que el sistema de cascada propuesto, debido a la acumulación de los plazos, cree obstáculos a la prevención de infracciones, lo que iría en contra de la finalidad de la Directiva.

29. Por último, el Tribunal observa que, aunque, teniendo en cuenta de la especificidad de la organización institucional de la UE, las dos situaciones no son directamente comparables, el enfoque actual del Estatuto de los funcionarios con respecto a la denuncia de infracciones por el personal de la UE es diferente de las normas aquí propuestas por la Comisión. De conformidad con el Estatuto de los funcionarios, el personal de la UE, sin excepción, se beneficia de la protección a los denunciantes accediendo *directamente* a la OLAF sin haber agotado antes los canales internos ⁽¹⁾.

30. En cuanto a las excepciones que permiten eludir los cauces internos de denuncia, el Tribunal habría esperado que en el artículo 13, apartado 2, se brindara una posibilidad de este tipo a los denunciantes que tengan razones fundadas para creer que la denuncia interna puede poner en peligro su seguridad personal o sus intereses legítimos.

31. El Tribunal de Cuentas Europeo recibe regularmente denuncias espontáneas de presunto fraude remitidas por terceros (se recibieron 29 denuncias en 2017), en las que se cuentan casos que podrían entrar en el ámbito de aplicación personal y material de la propuesta. Tras examinar los casos, se transfieren los pertinentes a la OLAF ⁽²⁾. El Tribunal se congratula de que la propuesta ⁽³⁾ garantice a estos denunciantes la misma protección que si notificaran a las autoridades competentes de su Estado miembro.

32. Por último, el Tribunal considera que no debe negarse protección a las personas que hayan denunciado de manera anónima si su identidad se revela posteriormente. Esto sería coherente con el fomento de las denuncias anónimas a la

⁽¹⁾ Artículo 22 *bis* apartado 1, del Estatuto de los funcionarios.

⁽²⁾ Decisión 43/2017 del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la cooperación entre el TCE y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) en lo que concierne a casos de sospechas de fraude por parte del TCE durante sus trabajos de auditoría o proporcionadas al mismo como denuncias espontáneas de terceros.

⁽³⁾ Artículo 13, apartado 3.

OLAF, procedentes, entre otros, desde el interior de un Estado miembro ⁽¹⁾ y con la política de la Comisión en el ámbito del Derecho de la competencia ⁽²⁾. Mientras el Tribunal trabajaba en el presente dictamen, la Comisión le confirmó que la protección sería en efecto ampliada a los denunciantes anónimos cuya identidad se revelara posteriormente.

Artículo 15 — Medidas para la protección de los informantes contra represalias

33. La propuesta obliga a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias contra las represalias. Se establece una lista no exhaustiva de siete medidas:

- Requisitos de información puesta a disposición del público,
- asistencia de las autoridades competentes,
- no se considerará que las personas que denuncien hayan infringido ninguna restricción de revelación de información impuesta por vía contractual o por cualquier disposición legal (por ejemplo, la cláusula de confidencialidad de un contrato),
- inversión de la carga de la prueba en los procedimientos judiciales sobre el detrimento sufrido por el denunciante (por ejemplo, el *empresario* deberá probar que el despido no se produjo como consecuencia de la denuncia de infracciones, sino que se basó exclusivamente en otros motivos debidamente justificados),
- acceso a medidas correctoras, incluidas medidas cautelares,
- exención de las medidas, procedimientos y soluciones previstos en la Directiva sobre los secretos comerciales ⁽³⁾, y la posibilidad de invocar la denuncia en su descargo en los procesos judiciales,
- la asistencia jurídica gratuita y la ayuda jurídica y financiera.

Análisis del Tribunal

34. El Tribunal, en general, está de acuerdo con la Comisión, acoge favorablemente la propuesta de Directiva, y acoge con especial satisfacción la amplia lista de ejemplos de medidas contra las represalias, las cuales, sin embargo, no impiden a los empresarios adoptar decisiones laborales debidamente justificadas, incluso contra los denunciantes de infracciones. El Tribunal insiste especialmente en la importancia de fomentar, tanto en el sector público como en el privado, un entorno positivo en el que la denuncia de infracciones sea parte reconocida de la cultura empresarial. El Tribunal constata asimismo que la Directiva no menciona la cuestión de la limitación temporal, lo que significa que los Estados miembros no pueden introducir o mantener tales límites sobre la protección de los denunciantes.

Artículo 21 — Informes, evaluación y revisión

35. Los Estados miembros facilitarán a la Comisión toda la información pertinente relativa a la ejecución y aplicación de la Directiva. La propuesta establece un enfoque en dos fases. A más tardar el 15 de mayo de 2023, es decir, dos años después del vencimiento del período de transposición (15 de mayo de 2021), la Comisión deberá presentar un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la implementación y la aplicación de la Directiva.

36. También se pedirá a los Estados miembros que transmitan determinadas estadísticas anualmente a la Comisión, «si se dispone de ellas a nivel central en el Estado miembro de que se trate». Dichas estadísticas se refieren al número de denuncias recibidas por las autoridades competentes, número de investigaciones y actuaciones judiciales iniciadas a raíz de dichas denuncias, y su resultado final, y estimación del perjuicio financiero y de los importes recuperados. En su exposición de motivos, la Comisión indica que estos datos, a su vez, alimentarán los actuales informes de la OLAF y podrían complementarse con los informes anuales de la Fiscalía Europea y el Defensor del Pueblo Europeo.

37. A más tardar el 15 de mayo de 2027, teniendo en cuenta estas estadísticas, la Comisión tendría que presentar un nuevo informe al Parlamento y al Consejo evaluar el impacto de la legislación nacional de transposición de la Directiva. Entre otras cosas, el informe evaluará la necesidad de modificaciones para ampliar el ámbito de aplicación material de la Directiva.

⁽¹⁾ Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, artículo 5 (apertura de investigaciones), apartado 2: «El Director General podrá iniciar una investigación cuando haya sospecha suficiente, que puede también basarse en información proporcionada por una tercera parte o por información *anónima*, de que se ha incurrido en fraude, corrupción u otra actividad ilegal en detrimento de los intereses financieros de la Unión.» (el subrayado es nuestro).

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión relativa a la dispensa del pago de las multas y la reducción de su importe en casos de cartel (DO C 298 de 8.12.2006, p. 17).

⁽³⁾ Directiva (UE) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas, DO L 157 de 15.6.2016, p. 1.

Análisis del Tribunal

38. El Tribunal considera que cabe mejorar la transparencia y el alcance de los requisitos de información propuestos; en su opinión, el hecho de que el envío de estadísticas sea opcional para algunos Estados miembros (los que no disponen de estadísticas a nivel central), y de que las estadísticas no se dividan por ámbito político, reducirá la eficacia de esta disposición. Por otra parte, sería necesario esperar seis años a partir del vencimiento del plazo de transposición y ocho años a partir de la entrada en vigor de la Directiva para la información contenida en las estadísticas se haga pública. Este período parece desproporcionadamente largo y contraviene la obligación que tienen los Estados miembros, en virtud del artículo 21, apartado 2, de proporcionar a la Comisión «toda la información pertinente» en relación con la ejecución y la aplicación de la Directiva.

39. El Tribunal constata que el carácter facultativo de los informes facilitados por los Estados miembros tiene un precedente, a saber, en la Directiva PIF ⁽¹⁾. Sin embargo, no considera que esta coherencia, por sí sola, justifique perpetuar unas disposiciones sobre presentación de informes tan débiles. Aun reconociendo las implicaciones, en términos de costes, de una obligación más amplia, el Tribunal señala al Parlamento Europeo y al Consejo el hecho de que la disponibilidad de estas estadísticas podría ser esencial en una fase posterior para medir el rendimiento de la inversión administrativa y financiera, considerablemente mayor, que los Estados miembros y las entidades públicas y privadas tendrían que hacer para aplicar la Directiva. En su trabajo preparatorio, la Comisión pudo basarse en las lecciones aprendidas en diferentes jurisdicciones de todo el mundo debido, en parte, a la disponibilidad de datos de dichas jurisdicciones relativos a la aplicación de sus disposiciones en materia de denuncia de infracciones. En caso necesario, la Comisión podría examinar las diferentes posibilidades de financiación de la UE para ayudar a los Estados miembros en la recogida de datos.

40. El Tribunal considera que la información estadística sobre la denuncia de infracciones en los Estados miembros debe ser de la mayor calidad posible y, en particular, debe estar disponible por país, por acto jurídico y por tema, y debe incluir los resultados finales de los asuntos civiles y penales. El Tribunal comparte la opinión de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido en cuanto a que la publicación de estadísticas completas sobre la investigación de denuncias junto con sus resultados constituye una manera de aumentar la confianza de los trabajadores en las disposiciones en materia de denuncia, ya que pueden comprobar que las denuncias se toman en serio ⁽²⁾.

El presente dictamen ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Lazaros S. LAZAROU, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 26 de septiembre de 2018.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

⁽¹⁾ Artículo 18, apartado 2, letra a), de la Directiva 2017/1371/UE.

⁽²⁾ UK National Audit Office, *Making a whistleblowing policy work*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 1152, Session 2013-14, 18 de marzo de 2014, punto 4.18.