

ASPECTOS LABORALES DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE PERSONAS INFORMANTES

RAFAEL GÓMEZ GORDILLO

NET21 NÚMERO 13, ABRIL 2023

La Ley 2/2023, de 20 de febrero, (LPI) transpone a nuestro ordenamiento interno la Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. Tanto la materia objeto de regulación, la promoción de la colaboración de la ciudadanía en la persecución del delito y de las infracciones administrativas, como su contenido material, el establecimiento de canales seguros de información, exceden ampliamente el ámbito de estudio de la disciplina iuslaboralista. Sin perjuicio de lo anterior, la norma afecta el ámbito de las relaciones laborales desde una doble vertiente: de un lado, se establece la obligación empresarial de establecer canales internos de información sobre delitos e infracciones administrativas graves y muy graves; de otro, las personas trabajadoras reconocidas como informantes gozarán de un estatuto especial que debe protegerles frente a cualquier tipo de represalias relacionadas con su actividad como informante. Como instrumento de control del sistema de protección, la nueva normativa crea la Autoridad Independiente de Protección del Informante (AAI), responsable de la gestión tanto del establecimiento del canal externo de información como de la aplicación del régimen sancionatorio por incumplimientos de las obligaciones que la norma establece.

El diseño de la nueva norma se levanta sobre una serie de principios que establecen un sistema de protección de naturaleza mixta, con intervención privada y pública, y alto nivel de descentralización administrativa. La LPI se autodefine como una norma promocional que pretende fomentar la colaboración ciudadana en la persecución de determinados incumplimientos normativos. Por otra parte, en aplicación del principio de especialidad, la norma excluye de su ámbito de aplicación material los supuestos que ya se rigen por una normativa específica. Adicionalmente, en aplicación del principio de economía de medios, la LPI diseña canales de información estandarizados, mínimos y unificados sobre determinadas materias y deja en manos de las empresas y administraciones la posibilidad de ampliar su marco protector. De otro lado, la norma tiende a la universalidad objetiva pues, junto

a los incumplimientos del derecho de la UE ampara también la denuncia de la generalidad de incumplimientos normativos de las normas internas, en la esfera penal y administrativa. En lógica similar, la nueva ley apunta también a la universalidad subjetiva y afecta tanto al sector público como al sector privado. En el ámbito privado, afecta a todas aquellas empresas que tengan cincuenta o más trabajadores, limitación cuantitativa que no afecta a partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales. Por su parte, la afectación en el sector público es completa, incluyendo a los órganos constitucionales. Por lo que respecta a las personas que pueden hacer uso de los canales de información, la norma establece un enfoque de laboralidad extendida o profesionalidad, pues la protección alcanza a todas aquellas personas que mantienen vínculos profesionales o laborales, pero también a aquellas otras que dejaron de mantener dicho vínculo (extrabajadores) e, incluso, a algunas otras que jamás lo llegaron a tener (familiares, voluntariado, participantes en procesos de selección). Por lo que respecta a la actividad de las personas informantes, la norma exige que esté inspirada en el principio de buena fe, entendido como expresión del comportamiento cívico objeto de protección. En sentido contrario, la norma intenta proteger a las entidades, públicas y privadas, y a las personas que forman parte de ellas de los daños que puedan desprenderse de la difusión de informaciones falsas o tergiversadas, así como de aquellas obtenidas de manera ilícita. Por otro lado, aunque la norma muestra específicamente su preferencia por el canal interno de información, permite también a la persona informante dirigirse directamente al canal externo, cuando el uso del canal interno resulte ineficaz o incremente el riesgo de represalias; adicionalmente, cuando se advierte una amenaza inminente de interés general, se protege la revelación pública de la información. Dentro de este marco, se consagra un principio de libertad de elección del modo de traslado de la información, que podrá realizarse de manera oral, presencial o a distancia, de forma escrita, mediante algún tipo de soporte digital e, incluso, de forma anónima, a elección de la persona informante.

Aunque el diseño de la norma obvia la regulación de todo tipo de elementos de derecho colectivo, pues salvo por alguna cuestión accesorias el texto normativo se proyecta exclusivamente sobre la relación individual de trabajo, la implantación de canales internos y externos de información puede llegar a convertirse en un instrumento de refuerzo de la acción sindical en el ámbito de la empresa. Si bien es cierto que, ante los incumplimientos normativos, los sindicatos cuentan con instrumentos administrativos y judiciales de eficacia probada, conviene tener en cuenta también que tales organizaciones encuentran serias dificultades para proyectar su actividad al conjunto de los sectores y a la totalidad de las empresas. En muchas ocasiones, precisamente, el temor a ser objeto de represalias constituye uno de los obstáculos que

inhibe la eficacia de las libertades sindicales y limita el crecimiento de la afiliación en las empresas. Por consiguiente, en la medida en que la aplicación de la LPI genere un clima de confianza, en el que las personas trabajadoras puedan ejercitar las libertades sindicales sin temor a represalias, las organizaciones sindicales podrían beneficiarse de un efecto promocional que quizás no formaba parte de los objetivos generales perseguidos por el legislador.

En todo caso, la eficacia de las medidas de protección proyectadas resulta un elemento clave para el éxito del sistema de información, por ello el acceso a las mismas debiera facilitarse. El entorno de seguridad que estas medidas puedan generar en el sistema de relaciones laborales determinará la eficacia del mecanismo articulado en torno a la promoción de denuncias sobre las infracciones y delitos objeto de normación. En dirección contraria, la LPI establece una serie de requisitos de acceso al sistema de protección, bajo la rúbrica "condiciones de protección", relacionados con la verosimilitud de la información, con la pertenencia al bloque normativo objeto de regulación o con la naturaleza más o menos inédita e interpersonal de la información o del conflicto. En este punto, con toda seguridad, resultarán de enorme utilidad los criterios aplicativos desarrollados por la más reciente jurisprudencia del TEDH, contenidos en la Sentencia de 14 de febrero de 2023, asunto Halet vs. Luxemburgo.

Pero, más allá de la interpretación y relevancia que la práctica aplicativa otorgue a estos requisitos, si realmente la LPI es una norma promocional, el sistema de protección debiera extenderse a todas las personas que acepten el reto propuesto por los poderes públicos, asumiendo la responsabilidad de dar un paso adelante en la represión de los comportamientos antijurídicos que se desarrollan en el ámbito de la empresa. Por ello, las medidas de protección debieran negarse solo en los supuestos en que pueda acreditarse mala fe en la actuación de la persona informante y, por supuesto, previa valoración del canal de información utilizado por ésta. En otras palabras, no parece sensato ni proporcionado establecer los mismos requisitos para acceder al sistema de protección cuando la información ha sido suministrada en los canales interno o externo, que por definición deben ser estancos, que cuando la información ha sido objeto de divulgación pública. En esta ocasión, la regulación unitaria de esta materia contribuye a sembrar dudas sobre qué tipo de informaciones serán o no objeto de amparo y, con ello, el formidable sistema puesto al servicio de los objetivos que persigue la LIC corre un grave riesgo de resultar infructuoso e ineficaz.

En esta misma lógica, conviene señalar que, aunque el sistema de protección tiene por objeto la prohibición de todo tipo de represalias contra la persona informante, mandato que implica directamente a las empleadoras, la LIC no ha procedido a modificar expresamente los supuestos de nulidad del despido. Sobre este particular, puede defenderse que estas personas estarían ejercitando su derecho a la libertad de expresión y, por tanto, cualquier actividad sancionatoria que tenga como objetivo o efecto la vulneración de los derechos fundamentales o de las libertades públicas de la persona trabajadora debe ser tachada de nulidad, en aplicación de lo establecido en el art. 55.5 ET. Sin embargo, en esta ocasión como en otras precedentes, considero que el legislador no debiera dejar en manos del intérprete, en esta materia tradicionalmente reticente a la interpretación extensiva de los supuestos de nulidad del despido, la determinación de los elementos esenciales de la política normativa.

En suma, considero que estamos ante una norma con enorme potencial para garantizar que las empresas respeten las normas, en particular las que forman parte del bloque normativo laboral, que puede convertirse en un activo para la acción sindical en la empresa. Sin embargo, en mi opinión, el texto de la norma no consigue generar un clima de seguridad suficiente para que, en términos prácticos, pueda provocar una respuesta notable entre las personas trabajadoras.