



Lehiaren  
Euskal Agintaritza  
Autoridad Vasca  
de la Competencia

# ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA DE EUSKADI

---

CONSEJO VASCO DE LA COMPETENCIA  
LEA/AVC Nº 663-NORM-2023

## **Pleno:**

Alba Urresola Clavero, Presidenta

Rafael Iturriaga Nieva, Vocal

Enara Venturini Álvarez, Vocal

Ainara Herce San Martín, Secretaria

El Consejo Vasco de la Competencia (en adelante CVC), con la composición ya expresada, ha dictado en su reunión celebrada el 27 de septiembre de 2023, el siguiente informe en relación con el Anteproyecto de Ley de Transparencia de Euskadi.



## SUMARIO:

I. ANTECEDENTES, COMPETENCIA Y OBJETO .....	3
II. CONTEXTO NORMATIVO DE REFERENCIA.....	4
1.    Protección de las personas que informen sobre infracciones .....	4
2.    Canal de información sobre infracciones de competencia .....	6
III. BUZÓN DE COLABORACIÓN DE LEA/AVC.....	9
IV. CONSIDERACIONES .....	10

### III. ANTECEDENTES, COMPETENCIA Y OBJETO

1. El 19 de julio de 2023 tuvo entrada en Lehiaren Euskal Agintaritza-Autoridad Vasca de la Competencia (LEA/AVC), la solicitud de informe realizada por la Dirección de Gobierno Abierto del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, en relación con el Anteproyecto de Ley de Transparencia de Euskadi (DNCG\_Ley\_2294/22\_04).

El expediente incluye la Orden de la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno por la que se aprueba, con carácter previo, el Anteproyecto de Ley de Transparencia de Euskadi, la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, así como el Anteproyecto de Ley de Transparencia de Euskadi.

2. En la Memoria de Análisis de Impacto Normativo se señala que:

*"EFECTOS EN LA COMPETENCIA*

*Se estima que esta norma pueda tener efectos positivos para la competencia en el mercado en cuanto que impulsa la transparencia tanto en el sector público como en el privado, lo que redundará de forma positiva en el funcionamiento de las organizaciones públicas y privadas.*

*Por ello, en el trámite de audiencia se solicitará informe a la Autoridad Vasca de la Competencia, órgano competente en promover, garantizar y mejorar las condiciones de libre competencia y transparencia en el mercado, respecto de las actividades económicas que se realizan en el ámbito territorial de la CAE".*

3. El anteproyecto tiene por objeto, según recoge el artículo 1 del texto normativo:

- a) *Regular y garantizar la transparencia y publicidad de la actividad pública, así como el derecho de acceso de la ciudadanía a la información pública.*
- b) *Configurar el marco básico de impulso de la participación ciudadana en el diseño y la toma de las decisiones de interés público.*
- c) *Establecer el régimen de garantías y responsabilidad por el incumplimiento de los deberes y obligaciones establecidos en la presente ley.*
- d) *Regular la protección a informantes prevista en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, que se garantiza a través de la agencia independiente Autoridad Vasca de Transparencia-GARDENA que se contempla en el Título V de esta ley.*

4. Como se puede apreciar, se ha optado por aunar en un único texto los aspectos referidos tanto a transparencia y participación pública, como los referidos a la protección de las personas informantes de infracciones normativas, posibilitando *una economía de recursos con la creación de una única autoridad que desarrolla funcionalmente tanto potestades en relación*



*con los mandato de transparencia como en relación con el canal externo de información, dado que ambas materias, a la postre, convergen en una misma finalidad esencia: fortalecer nuestro sistema democrático y el control de las organizaciones.*

5. El art. 3.5 de la ley 1/2012 de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia, atribuye a LEA/AVC la competencia consultiva en materia de competencia. En particular, podrá ser consultada en materia de competencia por el Parlamento Vasco, el Gobierno Vasco, las Juntas Generales, las diputaciones forales, los ayuntamientos, los colegios profesionales, las cámaras de comercio y las organizaciones empresariales, sindicales y de personas consumidoras y usuarias.

#### IV. CONTEXTO NORMATIVO DE REFERENCIA

6. Tal y como se ha señalado, se ha optado por incorporar en un único texto los aspectos referidos a transparencia y participación pública, como los referidos a la protección de las personas informantes de infracciones normativas. Por tanto, el anteproyecto de ley presenta una pluralidad de objetivos y fines que, según consta en su exposición, pueden resumirse en dos propósitos principales. Por una parte, acomete el desarrollo de la legislación más específica sobre las herramientas gestoras para **promover la transparencia**, donde constituyen elementos clave tanto la publicidad activa, como el derecho de acceso a la información pública.

Por otra, implanta para el conjunto del sector público vasco el nuevo sistema de **protección de las personas que informen sobre infracciones** y de lucha contra la corrupción.

7. En relación con el primero de los bloques, referido genéricamente a la transparencia, debe tenerse presente la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, marco normativo de referencia, en tanto que se trata de la norma básica de aplicación<sup>1</sup>.

##### 1. Protección de las personas que informen sobre infracciones

8. En cuanto al segundo de los bloques, el sistema de protección de las personas que informen sobre infracciones y lucha contra la corrupción, trae causa de la aprobación de la **Directiva (UE) 2019/1937** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>



la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (conocida como Directiva Whistleblowing)<sup>2</sup>.

La Directiva tiene como finalidad otorgar la adecuada protección frente a posibles represalias que pudieran sufrir las personas que informen sobre infracciones al ordenamiento jurídico. Para ello, exige la creación de canales de información tanto internos como externos, para que las personas informantes puedan alertar o informar sobre posibles infracciones, los cuales deben configurarse como canales seguros y confidenciales, que garanticen la efectiva protección de las personas informantes.

El considerando 64 de la Directiva deja al criterio de los Estados Miembros determinar qué autoridades serán competentes para recibir la información sobre infracciones que entren en el ámbito de aplicación de la misma y seguir adecuadamente las denuncias.

**9.** La Directiva Whistleblowing ha sido recientemente transpuesta al ordenamiento estatal mediante la aprobación de la **Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción**<sup>3</sup>, cuya finalidad es otorgar una protección adecuada frente a represalias que puedan recibir las personas físicas informantes, así como el fortalecimiento de la cultura de la información o comunicación como mecanismo para prevenir amenazas de interés público.

La Ley protege a las personas físicas que informen de cualesquiera acciones u omisiones que puedan constituir infracciones del Derecho de la Unión Europea en determinados supuestos, como cuando incidan en el mercado interior, incluidas las infracciones de las normas de la Unión Europea en materia de competencia, o las acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave.

**10.** Como consecuencia directa de la entrada en vigor de la norma, entre otras obligaciones, se establece para todo el sector público la obligación de disponer de canales internos<sup>4</sup> (en el seno de las organizaciones) y externos (independientes de las organizaciones) para recibir denuncias o comunicación de infracciones, los cuales deberán cumplir con ciertos requisitos, entre los que se encuentran garantizar la confidencialidad de la persona informante, el seguimiento de las actuaciones que se desarrolleen en la tramitación, permitir su presentación verbal como telemática, y acusar recibo de la presentación de la información.

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/DOUE/2019/305/L00017-00056.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-4513>

<sup>4</sup> La implantación de canales internos de comunicación de infracciones resulta también de obligado cumplimiento para aquellas empresas que cuenten con más de 49 trabajadores.

**11.** Entre las alternativas que ofrece el ordenamiento interno, el legislador estatal ha considerado idóneo acudir a la figura de la Autoridad Independiente de Protección del Informante - A.A.I., como pilar básico del sistema institucional en materia de protección del informante, creando una entidad nueva e independiente<sup>5</sup> que atienda en el ejercicio de sus funciones a criterios de naturaleza técnica. Además de la creación de la A.A.I., la norma articula el canal externo de información que complementa los canales internos (tanto en el sector privado como público), cuya llevanza y gestión competen a dicha autoridad.

**12.** Las Comunidades Autónomas (CCAA) podrán implantar sus propios canales de información externos, en cuyo caso su gestión deberá ser asumida por autoridades independientes autonómicas análogas a la A.A.I.<sup>6</sup>.

Su competencia podrá extenderse tanto a las informaciones sobre infracciones que, comprendidas en el ámbito de aplicación de la ley, sean cometidas en el ámbito de las entidades del sector público autonómico y local del territorio de la correspondiente comunidad autónoma, como a las relativas a incumplimientos imputables a entidades del sector privado que produzcan efectos únicamente en el territorio de dicha comunidad autónoma.

**13.** En las CCAA o territorios que no hayan previsto la creación de autoridades o la atribución a órganos propios de su comunidad autónoma, se podrá acudir al canal externo de informaciones a través de la A.A.I., la cual podrá tramitar las comunicaciones que se reciban a través de su canal externo que afecten al ámbito competencial de aquellas comunidades autónomas que así lo decidan y suscriban el correspondiente convenio, y aquellas otras que no prevean órganos propios que canalicen, en su ámbito competencial, las comunicaciones externas.

## 2. Canal de información sobre infracciones de competencia

**14.** La Directiva Whistleblowing, en su considerando 62, señala de manera expresa que las autoridades competentes podrían estar mejor posicionadas para adoptar medidas eficaces en determinados casos, entre los cuales relaciona las denuncias por infracciones de competencia.

---

<sup>5</sup> Configurado como ente de derecho público con personalidad jurídica propia dotado de autonomía e independencia orgánica y funcional.

<sup>6</sup> Artículo 24 de la Ley 2/2023. Así mismo, la Disposición adicional cuarta, se refiere a la Administración de los Territorios Históricos del País Vasco, y señala que la tramitación a través del canal externo podrá ser ejercida en el País Vasco por las instituciones competentes en los términos que disponga la normativa autonómica.



Respecto a estas infracciones específicas en materia de defensa de la competencia, el considerando 65 de la Directiva va más allá y establece que los estados miembros deberán designar las Autoridades Nacionales de la Competencia como autoridades competentes para las infracciones de los artículos 101 y 102 del TFUE<sup>7</sup>, referidos a los acuerdos y abusos de posición dominante prohibidos.

15. Sobre la base de lo señalado en el párrafo anterior, la Ley 2/2023<sup>8</sup> modifica la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), e introduce una nueva disposición adicional duodécima del siguiente tenor literal:

*"Disposición adicional duodécima. Comunicación de posibles infracciones a través del canal externo de comunicaciones de la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.*

*1. Cualquier persona física podrá informar a través del canal externo de comunicaciones de la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sobre cualesquier acciones u omisiones que puedan constituir infracciones de esta ley.*

*2. La comunicación de infracciones realizada por los informantes no tendrá la consideración de denuncia, a los efectos previstos en el artículo 49 de esta ley, ni de solicitud de exención ni de reducción del pago de la multa, a los efectos de los artículos 65 y 66 de esta ley.*

*3. La comunicación puede llevarse a cabo de forma anónima. En otro caso, se preservará la identidad del informante, que sólo podrá ser comunicada a la Autoridad judicial, al Ministerio Fiscal o a la autoridad administrativa competente en el marco de una investigación penal, disciplinaria o sancionadora.*

*4. Las personas que comuniquen posibles infracciones de esta ley a través del canal externo de comunicaciones de la Dirección de Competencia tendrán derecho a las medidas de apoyo y protección previstas en la Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.*

*5. Recibida la comunicación a través del canal externo de comunicaciones, la Dirección de Competencia procederá a su registro, siéndole asignado un código de identificación. El registro*

<sup>7</sup> Artículo 101 TFUE: Serán incompatibles con el mercado interior y quedarán prohibidos todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior. Acuerdos prohibidos y explotación abusiva de posición dominante de empresas.

Artículo 102 TFUE: Será incompatible con el mercado interior y quedará prohibida, en la medida en que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros, la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado interior o en una parte sustancial del mismo.

<sup>8</sup> Mediante la incorporación de la Disposición Final Tercera al texto.

*de las comunicaciones externas estará contenido en una base de datos segura y de acceso restringido exclusivamente al personal de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia convenientemente autorizado por el titular de la Dirección de Competencia, en la que se registrarán todas las comunicaciones recibidas, cumplimentando los siguientes datos:*

- a) Fecha de recepción.*
- b) Código de identificación.*
- c) Actuaciones desarrolladas.*
- d) Medidas adoptadas.*
- e) Fecha de cierre.*

*6. En un plazo no superior a diez días hábiles desde su recepción, la Dirección de Competencia procederá a acusar recibo de la comunicación, a menos que la comunicación sea anónima o el informante expresamente hubiera renunciado a recibir comunicaciones relativas a la investigación.*

*7. La Dirección de Competencia comprobará si la comunicación expone hechos o conductas que puedan constituir indicios de infracciones de esta ley. En el caso de que los hechos expuestos recayeran en el ámbito de competencias propio de otros órganos, dará traslado de los mismos a las autoridades y organismos competentes, comunicándose al informante, salvo que la comunicación fuera anónima o el informante hubiera renunciado a recibir comunicaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Dicho traslado se realizará de forma que se mantengan las garantías señaladas para preservar la confidencialidad de la identidad del informante.*

*8. La Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. prestará a los informantes a que se refiere la presente disposición las medidas de apoyo y aplicará el régimen sancionador en lo relativo a las medidas de protección, previstas en la Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.*

**9. Los apartados anteriores serán de aplicación igualmente a los canales de información de las autoridades autonómicas de competencia.<sup>9</sup>**

**16.** Como se puede apreciar, la Ley ha recogido expresamente que las autoridades de competencia contarán con canales externos propios de información sobre infracciones en su ámbito material y territorial, si bien será la autoridad independiente quien prestará las medidas de apoyo al informante y aplicará el régimen sancionador en lo relativo a las medidas de protección.

**17.** El anteproyecto de Ley de Transparencia remitido regula, en su Título V, la creación de la Autoridad Vasca de Transparencia de Euskadi-GARDENA, la cual se constituye como administración independiente al amparo del artículo 10 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco y de protección a informantes en los términos contemplados en la Ley

---

<sup>9</sup> Subrayado propio.



2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, extendiendo su ámbito funcional de actuación a la totalidad de las administraciones, organismos y entidades del Sector Público Vasco y entidades privadas. Además, asume la condición de autoridad pública de garantía del derecho de la ciudadanía vasca al acceso a la información pública y del cumplimiento de los requerimientos normativos de transparencia e integridad.

## V. BUZÓN DE COLABORACIÓN DE LEA/AVC

**18.** LEA/AVC, al igual que el resto de autoridades de defensa de la competencia, considera esencial la detección temprana de las posibles infracciones en materia de competencia y la rápida reparación del daño realizado en los mercados. Por ello, siendo conscientes de las posibilidades que la implantación de una canal de denuncias anónimo podría significar para la detección de infracciones, en el año 2021 implantó de manera novedosa en su web corporativa un buzón anónimo a dichos efectos, el *“Buzón de colaboración en materia de competencia”*.

Dicho buzón, supuso un primer paso para garantizar la confidencialidad y anonimato de los denunciantes o informantes.

**19.** El buzón a disposición de la ciudadanía facilita una herramienta para que cualquier persona que tenga conocimiento de posibles infracciones en materia de competencia pueda informar de ello a LEA/AVC, tiene carácter anónimo y protege la identidad de la persona denunciante en todo momento. El mismo se encuentra disponible en la sede electrónica del Gobierno Vasco a través del siguiente link: <https://www.euskadi.eus/comunicacion/buzon-de-colaboracion-en-materia-de-competencia/web01-tramite/es/>.

**20.** Tras la transposición de la Directiva, resulta necesario que los canales habilitados para que la ciudadanía comunique o alerte de posibles infracciones cumplan con determinados requisitos específicos que garanticen la confidencialidad y la protección de las personas que aportan dicha información.

**21.** El buzón de colaboración de LEA/AVC no cumple con los estándares necesarios exigidos por la Ley, por lo que resulta imprescindible adaptarlo a fin de garantizar la protección debida a las personas informantes.

A los efectos de adaptar el buzón a las previsiones de la nueva Ley, LEA/AVC necesitará contar con la colaboración de la Viceconsejería de relaciones Institucionales del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

## VI. CONSIDERACIONES

En relación con el objeto concreto de la norma referido a la regulación de la protección a informantes prevista en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, este CVC emite las siguientes consideraciones:

**PRIMERA.-** El CVC muestra su opinión favorable a la implementación y regulación de un sistema vasco que favorezca la recepción y tramitación de denuncias o comunicaciones de infracciones y delitos de cualquier ámbito, en tanto que herramienta eficaz de detección temprana y lucha contra cualquier tipo de infracción.

**SEGUNDA.-** Sin embargo, dado que el Anteproyecto de Ley de Transparencia remitido no recoge en su articulado alusión alguna a la competencia de LEA/AVC para la gestión del canal externo de recepción de comunicaciones de posibles infracciones en materia de competencia, se recomienda su inclusión en el articulado de dicha norma.

Todo ello en aras a la seguridad jurídica y sobre la base legal de la Disposición adicional duodécima de la LDC.

**TERCERA.-** Así mismo, se recomienda la inclusión en el texto de la norma la futura colaboración que podrá desarrollarse entre LEA/AVC y GARDENA, para la mejor coordinación de las competencias y desarrollo de las funciones de cada institución.

**CUARTA.-** LEA/AVC es la autoridad encargada de promover y defender la competencia en la CAE, y el refuerzo de los instrumentos que permitan la colaboración de las personas para detectar y combatir las prácticas contrarias a la competencia favorecerán su labor y redundarán en el interés general<sup>10</sup>.

**QUINTA.-** La implantación de un canal externo de comunicación que garantice la protección de la persona informante, se considera una herramienta de extremada utilidad en la detección de ilícitos de competencia, en tanto que generará seguridad en la ciudadanía de que la puesta en conocimiento de posibles infracciones no le acarreará represalias.

---

<sup>10</sup> Entre otros instrumentos para combatir las prácticas restrictivas de la competencia se encuentran el programa de clemencia, los programas de cumplimiento, la prohibición de contratar y los buzones de colaboración anónimos.

**SEXTA.-** En conclusión, el sistema previsto supone un avance significativo en la detección precoz y lucha contra las infracciones administrativas, en general, y de las infracciones en materia de competencia en particular.

**SÉPTIMA.-** Por último, se solicita la colaboración del Departamento de Gobernanza para adaptar el canal externo de comunicación de infracciones de competencia de LEA/AVC a las prescripciones de la normativa en vigor.



