

Guía rápida

Directiva (UE) 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

Guía rápida sobre la Directiva (UE) 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

1. Algunas cuestiones generales: transposición y período transitorio (art. 26). Informes, evaluación y revisión (art. 27)	3
2. Sobre el ámbito de aplicación y las condiciones de protección (art. 1 y ss.). Posibilidad de los Estados miembros de ampliar la protección otorgada por la Directiva (art. 2.2 y art.25)	4
2.1. Sobre el ámbito de aplicación (art. 1 y ss.)	4
2.2. Por otra parte, hay que tener en cuenta que la Directiva se refiere a la denuncia en un contexto laboral (entendida como la expresión en sentido amplio).....	5
2.3. Aparte de las premisas anteriores, hay que prestar especial atención a las condiciones de protección de las personas denunciantes (art. 6)	6
2.4. Posibilidad de los Estados miembros de ampliar la protección otorgada por la Directiva (art. 2.2. y art. 25)	7
3. Denuncia anónima (art. 6.2)	8
4. Denuncias internas y externas. Definición y disposiciones aplicables a ambos tipos de denuncias (art. 5 y art. 16 y ss.).....	8
5. Canales de denuncia (interna y externa) y denuncias (internas y externas) (art. 7 y ss. de la Directiva).....	10
5.1. Canales de denuncia interna (y de seguimiento) / Procedimientos de denuncia interna y seguimiento.....	11
5.2. Canales de denuncia externa (y de seguimiento) / Procedimientos de denuncia externa y seguimiento	13
6. Revelación pública (art. 15)	17
7. Medidas de protección (art. 19 y ss.).....	17
7.1. Prohibición de represalias:.....	18
7.2. Medidas de apoyo:	18
7.3. Medidas de protección frente a represalias:.....	19
7.4. Medidas para la protección de las personas afectadas:.....	19
7.5. Sanciones:	20





1. Algunas cuestiones generales: transposición y período transitorio (art. 26). Informes, evaluación y revisión (art. 27)

Transposición y período transitorio

La Directiva entró en vigor a los veinte días de su publicación en el DOUE. En cuanto a la transposición al Derecho nacional, determina lo siguiente:

Previsión general: los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva, a más tardar el **17/12/2021**.

"Moratoria": En cuanto a las entidades jurídicas del sector privado que tengan de 50 a 249 trabajadores, los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la obligación de establecer canales de denuncia interna, a más tardar el **17/12/2023**.

Informes, evaluación y revisión

Los Estados miembros deben facilitar a la Comisión toda la información pertinente relativa a la ejecución y aplicación de la Directiva. De acuerdo con esta información, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la ejecución y la aplicación de la Directiva a más tardar el 17/12/2023.

Los Estados miembros deben presentar anualmente a la Comisión determinadas estadísticas sobre denuncias externas (capítulo III). A más tardar el 17/12/2025, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo en el que evaluará la repercusión de las normas nacionales de transposición de la Directiva. El informe examinará la forma en que ha funcionado la Directiva y debe sopesar la necesidad de introducir en ella medidas adicionales; en su caso, se pueden proponer modificaciones de la Directiva.





2. Sobre el ámbito de aplicación y las condiciones de protección (art. 1 y ss.). Posibilidad de los Estados miembros de ampliar la protección otorgada por la Directiva (art. 2.2 y art. 25)

2.1. Sobre el ámbito de aplicación (art. 1 y ss.)

Cuando se aborda por primera vez la Directiva es recomendable hacer una buena aproximación a **dos circunstancias de especial interés**:

- el ámbito de aplicación de la Directiva;
- las condiciones de protección, esto es, lo que se exige de la persona denunciante para poder ser merecedora de la protección otorgada por la Directiva.

Se insiste en esta cuestión **porque la Directiva no tiene la pretensión de proteger a cualquier persona que alerte sobre una infracción**, sino que, como norma dictada en el marco de las competencias de la Unión, regula la protección de las personas que denuncian **determinadas infracciones del Derecho de la Unión**. Por otra parte, para otorgar dicha protección, la Directiva exige de la persona alertadora que cumpla con determinados "requisitos".

De manera más específica, cabe destacar lo siguiente:

*La Directiva tiene por objeto **reforzar la aplicación del Derecho y las políticas de la Unión en ámbitos específicos** mediante el establecimiento de normas mínimas comunes que proporcionen un elevado nivel de protección de las personas que informen sobre **infracciones del Derecho de la Unión** (art. 1).*

*En este marco la Directiva determina **las infracciones** cuya revelación está protegida (art. 2.1 a.). Estamos hablando del ámbito de la contratación pública, la protección del medio ambiente, la seguridad de los alimentos, la salud pública, etc. El sistema establecido por la Directiva es complejo, porque se trata de infracciones que entran dentro del ámbito de aplicación de los actos de la Unión que enumera **el anexo**, relativas a los ámbitos que señala el art. 2.1 a) de la Directiva.*

También se incluyen infracciones que afecten a los intereses financieros de la Unión como se contemplan en el art. 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y tal como se concretan en las correspondientes medidas de la Unión (art. 2.1 b).

Finalmente se protege la denuncia de infracciones relativas al mercado interior como se contempla en el art. 26.2 del TFUE, incluidas, por ejemplo, las normas de



la Unión en materia de competencia y ayudas otorgadas por los Estados (art. 2.1 c))¹.

Debe tenerse en cuenta que el art. 3 de la Directiva establece algunas precisiones sobre la aplicación de este instrumento, entre las que figuran que la Directiva no afecta a la aplicación del Derecho de la Unión o nacional relativo a:

- La protección de información clasificada;
- La protección del secreto profesional de los médicos y los abogados;
- El secreto de las deliberaciones judiciales;
- Las normas de enjuiciamiento criminal.

Finalmente, la Directiva no afecta a las normas nacionales relativas:

- Al ejercicio del derecho de los trabajadores a consultar sus representantes o sindicatos.
- A la protección frente a posibles medidas perjudiciales injustificadas derivadas de estas consultas.
- A la autonomía de los interlocutores sociales y a su derecho a celebrar convenios colectivos.

Esto se entiende sin perjuicio del nivel de protección otorgado por la Directiva.

Tampoco afectará a la responsabilidad de los Estados miembros de velar por la seguridad nacional ni a su facultad de proteger sus intereses esenciales en materia de seguridad. En particular, no afectará a las denuncias de infracciones de las normas de contratación pública que estén relacionadas con cuestiones de defensa o seguridad, salvo que se rijan por los actos pertinentes de la Unión.

2.2. Por otra parte, hay que tener en cuenta que la Directiva se refiere a la denuncia en un contexto laboral (entendida la expresión en sentido amplio)²

¹ De acuerdo con el art. 2.2 los Estados tienen la facultad de ampliar la protección en su Derecho nacional a otros ámbitos o actos no previstos en el art. 2.1 de la Directiva.

² Hay que destacar que el art. 5 define «información sobre infracciones» de la siguiente manera: «la información, incluidas las sospechas razonables, sobre infracciones reales o potenciales, que se hayan producido o que muy probablemente puedan producirse en la organización en la que trabaje o haya trabajado el denunciante o en otra organización con la que el denunciante esté o haya estado en contacto con motivo de su trabajo, y sobre intentos de ocultar tales infracciones.»

Por su parte, de acuerdo con el mismo artículo, el denunciante es la persona física que comunica o revela públicamente información sobre infracciones obtenida en el contexto de sus actividades laborales. El art. 5 9) define contexto laboral como «las actividades de trabajo presentes o pasadas en el sector público o privado a través de las cuales, con independencia de la naturaleza de dichas actividades, las personas pueden obtener información sobre infracciones y en el que estas personas podrían sufrir represalias si comunicasen dicha información.»



Así, la Directiva se aplica a las personas denunciantes que **trabajen**³ en el sector privado o público y que hayan obtenido información sobre infracciones en un contexto laboral, incluyendo, **como mínimo (art. 4)**⁴:

- Trabajadores en el sentido del art. 45.1 del TFUE, incluidos los funcionarios;
- Trabajadores no asalariados en el sentido del art. 49 del TFUE;
- Accionistas y personas que pertenezcan al órgano de administración, dirección o supervisión de una empresa, incluidos los miembros no ejecutivos, así como los voluntarios y los trabajadores en prácticas que perciban o no una remuneración;
- Cualquier persona que trabaje bajo la supervisión y dirección de contratistas, subcontratistas y proveedores.

También se aplica la Directiva a:

- las personas denunciantes que comuniquen o revelen públicamente información sobre infracciones obtenidas en el marco de una relación laboral ya finalizada;
- las personas denunciantes cuya relación laboral todavía no haya comenzado, en los casos en que la información sobre las infracciones haya sido obtenida durante el proceso de selección o de negociación precontractual.

Finalmente, las medidas de protección previstas para el denunciante en el capítulo VI se aplican, en su caso a:

- los facilitadores,
- terceros que estén relacionados con el denunciante y que puedan sufrir represalias en un contexto laboral, como compañeros de trabajo o familiares de la persona denunciante, y
- las entidades jurídicas que sean propiedad de la persona denunciante, para las que trabaje o con las que mantenga cualquier otro tipo de relación en un contexto laboral.

2.3. Aparte de las premisas anteriores, hay que prestar especial atención a las condiciones de protección de las personas denunciantes (art. 6)

No cualquier denunciante tiene derecho a protección en virtud de la Directiva, sino que el art. 6 establece **dos bloques de condiciones para que se pueda generar el derecho de protección** (el primer bloque de condiciones tiene relación

³ A pesar de la redacción del art. 4.1, la Directiva también protege personas que hayan trabajado o a personas que denuncien en el momento previo al inicio de su relación de trabajo, como se recoge en otros preceptos de la Norma.

⁴ Posibilidad de ampliación por parte de los Estados.



con las convicciones sobre la información de la persona denunciante; esta circunstancia podría ocasionar algún problema en el momento de aplicar la Directiva).

Así pues, por una parte:

a. La persona denunciante debe tener **motivos razonables** para **pensar** que la información sobre las infracciones que denuncia es **veraz** en el momento de la denuncia y también para pensar que **la información entra dentro del ámbito de aplicación de la Directiva**⁵.

Y por otra,

b. La persona denunciante debe haber denunciado mediante canales internos o canales externos o bien, debe haber hecho una revelación pública de acuerdo con las condiciones establecidas en la Directiva.

Hay que tener en cuenta que la persona que denuncie ante las instituciones, órganos u organismos pertinentes de la Unión aquellas infracciones que entren en el ámbito de aplicación de la Directiva, también tiene derecho a protección en las mismas condiciones que una persona que haya denunciado por canales externos (art. 6.4).

2.4. Posibilidad de los Estados miembros de ampliar la protección otorgada por la Directiva (art. 2.2. y art. 25)

Otro aspecto a tener en cuenta es que la Directiva establece expresamente que esta se entiende sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros:

- De ampliar la protección en su Derecho nacional a otros ámbitos o actos no previstos en el apartado 1 (art. 2.2)⁶.
- De introducir o mantener **disposiciones más favorables para los derechos de los denunciantes** que los establecidos en la Directiva sin perjuicio de lo previsto en el art. 22 y el art. 23.2 (art. 25)⁷.

Finalmente, la aplicación de la Directiva no justifica en ningún caso que se reduzca el nivel de protección ya garantizado por los Estados miembros en los ámbitos regulados por la Directiva (art. 25.2).

⁵ Debe señalarse que, **de hecho, se piden dos cosas**, ambas ligadas a un ámbito intelectual, esto es, a las convicciones de la persona denunciante:

- la primera, que tenga motivos razonables para pensar que la información sobre infracciones que denuncia es veraz en el momento de la información;
- la segunda, que tenga motivos razonables para pensar que la información entra dentro del ámbito de aplicación de la Directiva.

Para merecer protección deben cumplirse ambas condiciones; parece, pues, que antes de aplicar medidas de protección se deberá constatar la concurrencia de estas circunstancias.

⁶ Remisión a los Estados.

⁷ Remisión a los Estados. Los art. 22 y 23.2 se refieren a las personas afectadas (denunciadas), a sus derechos y a sanciones por denuncias falsas.





3. Denuncia anónima (art. 6.2)⁸

La Directiva no establece ninguna obligación para los Estados en relación con la admisión de denuncias anónimas; al margen de aquellos ámbitos del Derecho de la Unión en los que estuviera expresamente prevista la denuncia anónima, en cuanto a los ámbitos de la Directiva, el art. 6.2 deja esta cuestión en manos de los Estados⁹:

«Sin perjuicio de la obligación vigente de disponer de mecanismos de denuncia anónima en virtud del Derecho de la Unión, la presente Directiva no afectará a la facultad de los Estados miembros de decidir si se exige o no a las entidades jurídicas de los sectores privado o público y a las autoridades competentes aceptar y seguir las denuncias anónimas de infracciones».

⁸ Véase también el art. 9.1 e) relativo al seguimiento diligente, cuando así lo establezca el Derecho nacional, en relación con las denuncias anónimas.

⁹ Remisión específica a la decisión de los Estados en el sentido de que en su Derecho nacional deberán decidir sobre la admisión de denuncias anónimas. En este punto puede ser de interés el art. 24 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos de carácter personal y garantía de los derechos digitales.





4. Denuncias internas y externas. Definición y disposiciones aplicables a ambos tipos de denuncias (art. 5 y art. 16 y ss.)

En este punto habrá que tener en cuenta que, de acuerdo con las previsiones de la Directiva, se podrían denunciar las infracciones incluidas dentro de su ámbito de aplicación:

- Mediante canales internos
- Mediante canales externos
- Mediante una revelación pública
- Ante las instituciones, órganos u organismos pertinentes de la Unión (art. 6.4)

En este documento nos centraremos en los tres primeros canales, que son los que se tratan de manera pormenorizada en la Directiva.

Cuando hablemos de los canales internos y externos hablaremos de “denuncias internas y externas”. De acuerdo con las definiciones del art. 5 de la Directiva:

- **Denuncia** es la comunicación verbal o por escrito de información sobre infracciones;
- **Denuncia interna** es la comunicación verbal o por escrito de información sobre infracciones dentro de una entidad jurídica de los sectores privado o público;
- **Denuncia externa** es la comunicación verbal o por escrito de información sobre infracciones ante las autoridades competentes.

Más adelante se abordarán los diferentes canales de denuncia y los correspondientes procedimientos, así como la revelación pública; de momento nos detendremos en las **disposiciones comunes previstas para ambos tipos de denuncia recogidas en los artículos 16 y ss. de la Directiva**.

- **Deber de confidencialidad** (art. 16):
 - Los Estados miembros velarán por que no se revele la identidad de la persona denunciante sin su consentimiento expreso a ninguna persona que no sea un miembro autorizado del personal competente para recibir o seguir denuncias;
 - Esto también es aplicable a cualquier otra información de la que pueda deducirse **directa o indirectamente** la identidad de la persona denunciante;



- **Excepción:** es posible la revelación de la identidad cuando sea una obligación necesaria y proporcionada impuesta por el Derecho de la Unión o nacional en el contexto de una investigación llevada a cabo por las autoridades nacionales o en el marco de un proceso judicial, en particular para salvaguardar el **derecho de defensa** de la persona afectada.

En este último caso, las revelaciones deben permanecer sujetas a salvaguardias adecuadas; en particular, debe informarse previamente a la persona denunciante antes de revelar su identidad (con una explicación escrita de los motivos de la revelación de los datos confidenciales), salvo que dicha información pudiera comprometer la investigación o el procedimiento judicial.

- Los Estados miembros velarán por que las autoridades competentes que reciban denuncias sobre infracciones que incluya secretos comerciales no usen ni revelen esos secretos comerciales para fines que vayan más allá de lo necesario para un correcto seguimiento.

— **Tratamiento de datos personales** (art. 17):

- Cualquier tratamiento de datos personales debe hacerse de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679 y la Directiva (UE) 2016/680; también de acuerdo con el Reglamento (UE) 2018/1725.
- No deben recopilarse datos personales cuya pertinencia no resulte manifiesta para tratar una denuncia específica o, si se recopilan por accidente, deben eliminarse sin dilación indebida.

— **Registro de las denuncias** (art. 18):

- Los Estados miembros velarán por que las entidades privadas y públicas y las autoridades competentes lleven un registro de todas las denuncias recibidas que se conservarán únicamente durante el período que sea necesario y proporcionado de acuerdo con la normativa de aplicación.
- Si se informa telefónicamente o mediante otro sistema de mensajería de voz con grabación o sin grabación, se puede documentar la denuncia verbal según se prevé en el artículo 18 de la Directiva.
- Si se solicita una reunión con el personal de las entidades privadas y públicas o autoridades competentes con la finalidad de denunciar, debe garantizarse (a reserva del consentimiento de la persona denunciante) que se conserven registros completos y exactos de la reunión en un formato duradero y accesible. La reunión puede documentarse según lo previsto en el art. 18 de la Directiva.





5. Canales de denuncia (interna y externa) y denuncias (internas y externas) (art. 7 y ss. de la Directiva)

5.1. Canales de denuncia interna (y de seguimiento) / Procedimientos de denuncia interna y seguimiento

¿Quién debe contar con un canal de denuncia interna?

Las entidades jurídicas de los sectores público y privado. Previa consulta con los interlocutores sociales y de acuerdo con ellos cuando así lo determine el Derecho nacional¹⁰.

¿Qué entidades del sector privado?

Entidades jurídicas del sector privado de 50 o más trabajadores. No hay exención por razón del número de trabajadores cuando las entidades entren en el ámbito de aplicación de los actos de la Unión a que se refieren las partes I.B y II del Anexo (art. 8.3 y 4).

Las entidades que tengan entre 50 y 249 trabajadores pueden compartir recursos para recibir las denuncias y llevar a cabo las investigaciones, sin perjuicio de las obligaciones que impone la Directiva de mantener la confidencialidad, dar respuesta a la persona denunciante y tratar la infracción denunciada.

Los Estados miembros **pueden** exigir¹¹ que las entidades jurídicas del sector privado con menos de 50 trabajadores establezcan canales y procedimientos de denuncia interna tras evaluar el riesgo y teniendo en cuenta la naturaleza de su actividad y el nivel de riesgo, en particular para el medio ambiente y la salud pública¹².

¿Qué entidades del sector público?

En principio están obligadas a contar con canales de denuncia internos **todas** las entidades jurídicas del sector público, incluidas las entidades que sean propiedad o estén sujetas al control de estas entidades.

Los Estados miembros **pueden eximir** de la obligación¹³a:

¹⁰ Los Estados miembros velarán por que estas entidades jurídicas [...] establezcan canales y procedimientos de denuncia interna y de seguimiento (art. 8.1 de la Directiva).

¹¹ Margen para los estados. Está prevista una comunicación (art. 8.8).

¹² Art. 8.8: se notificará a la Comisión toda decisión que los Estados miembros adopten para exigir a las entidades jurídicas del sector privado. La notificación incluirá la motivación de la decisión y los criterios utilizados en la evaluación de riesgos.

¹³ Margen para los Estados.



- los municipios de menos de 10.000 habitantes o con menos de 50 trabajadores;
- otras entidades del sector público con menos de 50 trabajadores

Los Estados miembros **pueden** prever¹⁴:

- que varios municipios puedan compartir los canales de denuncia interna
- que los canales sean gestionados por autoridades municipales conjuntas de conformidad con el Derecho nacional; los canales de denuncia interna compartidos deben estar diferenciados y ser autónomos respecto de los correspondientes canales de denuncia externa.

¿Para qué se establecerán estos canales?

Para que las personas que trabajan en la entidad puedan comunicar información sobre infracciones. También deben permitir la comunicación de denuncias sobre infracciones a otras personas en contacto con la entidad en el contexto de sus actividades laborales (art. 4.1 b), c) y d) y art. 4.2). Ejemplos: voluntarios, trabajadores en prácticas, contratistas.

¿Cómo se gestionan? ¿Se pueden externalizar?

La Directiva no exige que estos canales sean gestionados internamente por la entidad obligada; los puede proporcionar externamente un tercero que cumpla con determinados requisitos (art. 8.5).

¿Es obligatorio denunciar internamente antes de utilizar otras vías?

La Directiva no obliga a que estos canales internos deban utilizarse en primer lugar, pero de hecho viene a darles cierta preferencia al establecer que los Estados miembros **promoverán** la comunicación mediante canales de denuncia interna antes que la comunicación mediante los canales de denuncia externa, siempre que se pueda tratar la infracción internamente de manera efectiva y que la persona denunciante considere que no existe riesgo de represalias (art. 7.2)¹⁵.

¿Cuáles son las características esenciales del procedimiento de denuncia interna y de seguimiento (art. 9)?

Los canales deben estar diseñados, establecidos y gestionados de una forma segura, de manera que se garantice la confidencialidad de la identidad de la persona denunciante y de cualquier tercero mencionado en la denuncia y que se impida el acceso a ella al personal no autorizado;

¹⁴ Margen para los Estados.

¹⁵ En el mismo sentido el art. 10.



- Debe generarse un acuse de recibo a la persona denunciante en siete días a partir de la recepción de la denuncia;
- Deben seguirse las denuncias (de manera diligente) a través de una persona o departamento imparcial que sea designado a tal efecto y que podrán ser los mismos que los competentes para recibir la denuncia; deben mantener la comunicación con la persona denunciante y, en su caso, le solicitarán información adicional y deberán darle respuesta;
- Debe darse respuesta en un plazo razonable, que no debe ser superior a tres meses;
- Debe proporcionarse información clara y fácilmente accesible sobre los procedimientos de denuncia externa ante las autoridades competentes y, en su caso, ante las instituciones, órganos u organismos de la Unión.
- Estos canales deben permitir denunciar:
 - Por escrito o verbalmente
 - o de ambas maneras.

La denuncia verbal debe ser posible por vía telefónica o mediante otros sistemas de mensajería de voz y también, previa solicitud de la persona denunciante, por medio de una reunión presencial dentro de un plazo razonable.

5.2. Canales de denuncia externa (y de seguimiento) / Procedimientos de denuncia externa y seguimiento

¿Quién los gestiona?

Aquellas autoridades designadas por los Estados miembros¹⁶(autoridades competentes) Los Estados miembros deben dotar estas autoridades de los recursos adecuados.

¿Se puede denunciar directamente ante las autoridades mencionadas?

En principio deberá haberse comunicado en primer lugar mediante los canales de denuncia interna, aunque se puede comunicar la infracción directamente mediante canales de denuncia externos (art. 10 y 7.2).

¿Cuáles son las características esenciales del procedimiento de denuncia externa y de seguimiento (art. 11 y 12)?

Los canales de denuncia externa deben ser independientes y autónomos.

¹⁶ Margen para los Estados para designar a las autoridades correspondientes.



- Se entiende que son independientes y autónomos si cumplen los criterios siguientes (art. 12):
 - Que se diseñen, establezcan y gestionen de manera que se garantice la exhaustividad, la integridad y la confidencialidad de la denuncia y que se impida el acceso a personal no autorizado de la autoridad competente;
 - Que permita el almacenamiento duradero de información, de conformidad con el art. 18, para que se puedan llevar a cabo nuevas investigaciones.
- Debe acusarse recibo de la denuncia con rapidez y en todo caso en un plazo de siete días a partir de la recepción de la denuncia, salvo que la persona denunciante pida expresamente otra cosa o que la autoridad considere razonablemente que puede comprometerse la identidad de la persona denunciante;
- Deben seguirse las denuncias de manera diligente;
- Debe darse respuesta a la persona denunciante en un plazo razonable, no superior a tres meses o seis meses en casos debidamente justificados.
- Debe comunicarse a la persona denunciante el resultado final de cualquier investigación derivada de la denuncia, de acuerdo con los procedimientos previstos en el Derecho nacional¹⁷;
- Debe transmitirse en tiempo oportuno la información contenida en la denuncia a las instituciones, órganos u organismos competentes de la Unión, según corresponda, para que se continúe la investigación, cuando así lo prevea el Derecho de la Unión o nacional;
- Debe permitirse denunciar por escrito y verbalmente.
- La denuncia verbal debe ser posible por vía telefónica o mediante otros sistemas de mensajería de voz, y también, previa solicitud de la persona denunciante, mediante una reunión presencial dentro de un plazo razonable.
- Los Estados miembros deben velar por que las autoridades competentes designen a los miembros del personal responsables de tratar las informaciones y en particular de informar a cualquier persona interesada sobre los procedimientos de denuncia, de recibir y seguir las denuncias, mantener el contacto con la persona denunciante a los efectos de darle respuesta y de solicitarle información adicional en caso necesario. Estos miembros del personal recibirán formación específica para tratar las denuncias.

¹⁷ En principio no previsto en relación con los canales de denuncia interna.



¿Las autoridades competentes deben publicar proactivamente información sobre recepción y seguimiento de informaciones? (art. 13)

Los Estados miembros deben velar por que las autoridades competentes publiquen, en una sección separada, fácilmente identificable y accesible de sus páginas webs, como mínimo la siguiente información:

- Las condiciones para poder acogerse a la protección en virtud de la Directiva;
- Datos de contacto para los canales de denuncia externa (direcciones electrónica y postal, números de teléfono para dichos canales) e indicar si se graban las conversaciones telefónicas;
- Procedimientos aplicables a la denuncia de infracciones;
- Régimen de confidencialidad aplicable a las denuncias e información sobre el tratamiento de los datos de carácter personal;
- Naturaleza del seguimiento que deba darse a las denuncias;
- Vías de recurso y los procedimientos para la protección frente represalias y disponibilidad de asesoramiento confidencial para las personas que contemplan denunciar;
- Declaración en la que se expliquen claramente las condiciones en las que las personas que denuncien ante la autoridad competente están protegidas de incurrir en responsabilidad por una infracción de confidencialidad de acuerdo con el art. 21.2 (que hace referencia a alguna excepción) y
- Datos de contacto del centro de información o de la autoridad administrativa única independiente prevista en el art. 20.3, en su caso.

¿Debe tramitarse cualquier denuncia o pueden rechazarse algunas de ellas? (Art. 11.3 y 11.4) ¿Hay denuncias que deban tramitarse prioritariamente? (art. 11.5)

En cuanto a la primera cuestión, hacemos referencia en este punto a los dos supuestos expresamente previstos por la Directiva:

- Los Estados miembros **pueden** disponer¹⁸ que, una vez examinado debidamente el asunto, estas autoridades decidan que la infracción de la que se ha informado es manifiestamente menor y no requiere más seguimiento de acuerdo con la Directiva que el archivo del procedimiento.
- Esto no afecta a otras obligaciones o procedimientos aplicables para tratar la infracción de la que se haya informado ni la protección prevista por la

¹⁸ Margen para los Estados.



Directiva en relación con la denuncia interna o externa. Las autoridades competentes notificarán su decisión a la persona denunciante y también la motivación de la decisión.

- Los Estados miembros también **pueden** disponer¹⁹ que las autoridades competentes puedan archivar el procedimiento con respecto a informaciones reiteradas en los términos del art. 11.4 de la Directiva. Las autoridades competentes notificarán a la persona denunciante su decisión y la motivación de la decisión.

En cuanto a la tramitación prioritaria, el art. 11.5 de la Directiva establece que los Estados miembros pueden disponer²⁰ que si hay un número elevado de denuncias, las autoridades competentes puedan seguir prioritariamente las denuncias de infracciones graves o de infracciones de disposiciones esenciales que entren dentro del ámbito de aplicación de la Directiva.

¿Estas autoridades deben revisar periódicamente sus procedimientos? (Art. 14)

Los Estados miembros deben garantizar que las autoridades competentes revisen periódicamente sus procedimientos de recepción y seguimiento de denuncias, como mínimo una vez cada tres años. En la revisión deben tener en cuenta su experiencia y la de otras autoridades competentes y deben adaptar sus procedimientos en consecuencia.

¹⁹ Margen para los Estados.

²⁰ Margen para los Estados.





6. Revelación pública (art. 15)²¹

Recordemos en primer lugar que el art. 5.6) de la Directiva define qué se entiende por "revelación pública" o "revelar públicamente": poner a disposición del **público** información sobre infracciones. Estamos hablando, pues, de **hacer pública esta información**.

Como se ha comentado con anterioridad, la Directiva no llega a imponer la preferencia de canales, pero sí establece que los Estados miembros deben promover la comunicación mediante canales de denuncia interna, canales que se configuran, pues, como preferentes.

La pregunta a la que responden las previsiones del art. 15 de la Directiva es **¿cuándo se puede acoger a la protección de la Directiva la persona que hace una revelación pública?**

Para que la persona pueda acogerse a la protección debe cumplir **alguna** de las siguientes condiciones:

- La persona ha denunciado por canales internos y externos, o directamente por canales externos (según la Directiva) y no se han tomado las medidas apropiadas en el plazo correspondiente;
- La persona tiene motivos razonables para pensar que:
 - La infracción puede constituir un peligro inminente o manifiesto para el interés público (ejemplos: situación de emergencia o riesgo de daños irreversibles) o
 - En caso de denuncia externa, hay riesgo de represalias o pocas probabilidades de que se dé un tratamiento efectivo a la infracción dadas las circunstancias particulares del caso, como que puedan ocultarse o destruirse pruebas o que una autoridad esté en connivencia con el autor de la infracción o, incluso, implicada en la infracción.

²¹ No se aplica el artículo a los casos que la persona revele información directamente a la prensa de acuerdo con disposiciones nacionales específicas que establezcan un sistema de protección relativo a la libertad de expresión y de información.





7. Medidas de protección (art. 19 y ss.)

En el capítulo que regula las medidas de protección se regulan:

- La prohibición de represalias (art. 19)
- Las medidas de apoyo (art. 20)
- Las medidas de protección frente a represalias (art. 21)
- Las medidas para la protección de las personas **afectadas** (art. 22)
- Las sanciones (art. 23)

Finalmente (art. 24) se determina que los Estados miembros deben velar por que no puedan limitarse los derechos y vías de recurso previstos por la Directiva, ni se pueda renunciar a ellos, mediante un acuerdo, política, forma de empleo o condiciones de trabajo, incluida cualquier cláusula de sometimiento a arbitraje.

7.1. Prohibición de represalias:

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para prohibir cualquier represalia contra las personas a que se refiere el art. 4, incluidas las amenazas y tentativas de represalias.

El art. 19 de la Directiva enumera algunos ejemplos de lo que podría ser una represalia prohibida: suspensión, despido, destitución o medidas equivalentes; degradación o denegación de ascensos; cambio de puesto de trabajo, cambio de ubicación del puesto de trabajo, reducción salarial o cambio del horario de trabajo; denegación de formación, etc.

7.2. Medidas de apoyo:

Los Estados miembros deben velar por que las personas a que se refiere el artículo 4 tengan acceso a medidas de apoyo, **según corresponda**.

El art. 20 de la Directiva cita algunos ejemplos de lo que podrían ser estas medidas al establecer que, en particular, estas medidas son las siguientes²²: información y asesoramiento completos e independientes, accesibles y gratuitos, sobre los procedimientos y recursos disponibles, protección frente a represalias y derechos de la persona afectada; asistencia efectiva por parte de las autoridades competentes ante cualquier autoridad pertinente implicada en su protección frente a represalias, **incluida, cuando así lo establezca el Derecho nacional, la certificación de que se pueden acoger a protección al amparo de la Directiva**; y asistencia jurídica en procesos y asesoramiento jurídico o cualquier otro tipo de asistencia jurídica.

²² Parece que las del art. 20 deberían estar previstas en el derecho interno.



Se prevé también que los Estados miembros **puedan prestar**²³ asistencia financiera y medidas de apoyo a los denunciantes, incluido el apoyo psicológico, en el marco de un proceso judicial.

Finalmente, se prevé que las medidas de apoyo previstas para este artículo, las debe prestar, según corresponda, **un centro de información o una autoridad administrativa única e independiente claramente identificada**²⁴.

7.3. Medidas de protección frente a represalias:

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas a que se refiere el artículo 4 estén protegidas frente a represalias.

Se determina que deben incluirse las medidas de los apartados 2 a 8 del art. 21:

- "Exenciones" de responsabilidades en determinados casos²⁵
- Inversión de la carga de la prueba en casos de represalias a las personas denunciantes: la persona que haya adoptado la medida perjudicial tiene la carga de probar que la medida se basó en motivos debidamente justificados
- Acceso a medidas correctoras frente a represalias, según corresponda, incluidas medidas provisionales a la espera de la resolución o del proceso judicial
- Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que se proporcionen vías de recurso e indemnización íntegra de los daños y perjuicios sufridos por las personas a que se refiere el art. 4 de conformidad con el Derecho nacional.

7.4. Medidas para la protección de las personas afectadas:

Recordaremos en este punto que el art. 5 10) de la Directiva determina quién es **persona afectada**: una persona física o jurídica a la que se haga referencia en la denuncia o revelación pública como la persona a la que se atribuye la infracción o con la que se asocia la infracción.

El art. 22 de la Directiva establece medidas para proteger a las personas afectadas:

23 Margen para los Estados.

24 Margen para los estados de determinar cuál deba ser el organismo que se ocupe de esta cuestión.

25 En todo caso se hace específica referencia a la comisión de delito por parte de la persona denunciante en los siguientes términos:

"Los denunciantes no incurrirán en responsabilidad respecto de la adquisición o el acceso a la información que es comunicada o revelada públicamente, siempre que dicha adquisición o acceso no constituya de por sí un delito. En el caso de que la adquisición o el acceso constituya de por sí un delito, la responsabilidad penal seguirá rigiéndose por el Derecho nacional aplicable."



- Los Estados miembros deben velar por que las **personas afectadas** gocen plenamente de los derechos siguientes:
 - Tutela judicial efectiva
 - Juez imparcial
 - Presunción de inocencia
 - Derecho de defensa incluido el derecho a ser oído y de acceder a su expediente
- Las autoridades competentes velarán, de acuerdo con el Derecho nacional, para que la identidad de las **personas afectadas** esté protegida mientras esté en curso cualquier investigación desencadenada por la denuncia o la revelación pública.
- Las normas de los art. 12, 17 y 18 sobre protección de la identidad de las personas denunciantes también son de aplicación a la protección de la identidad de las personas afectadas.

7.5. Sanciones:

El art. 23 determina que los Estados miembros deben establecer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias aplicables a las personas físicas o jurídicas que:

- Impidan o intenten impedir las denuncias;
- Adopten medidas de represalia contra las personas a que se refiere el art. 4;
- Promuevan procedimientos abusivos contra estas personas;
- Incumplan el deber de confidencialidad de la identidad de los denunciantes;

Por otra parte, **también** deben establecerse sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias para los denunciantes cuando se determine que comunicaron o revelaron públicamente información falsa de manera dolosa ("a sabiendas").

También deben establecerse medidas para indemnizar los daños y perjuicios derivados de estas denuncias o revelaciones públicas falsas de conformidad con el derecho nacional.



Autor: Área de Legislació y Asuntos Jurídicos de la Oficina Antifraude de Cataluña

Febrero de 2020

