



Bruselas, 8 de mayo de 2018  
(OR. en)

8713/18

---

---

**Expediente interinstitucional:  
2018/0106 (COD)**

---

---

<b>FREMP 69</b>	<b>ENFOCUSTOM 86</b>
<b>JAI 384</b>	<b>AGRI 218</b>
<b>TELECOM 125</b>	<b>ETS 12</b>
<b>COMPET 285</b>	<b>SERVICES 40</b>
<b>RC 12</b>	<b>TRANS 181</b>
<b>CONSOM 132</b>	<b>FISC 203</b>
<b>DAPIX 128</b>	<b>SAN 139</b>
<b>DATAPROTECT 85</b>	<b>ENV 281</b>
<b>DROIPEN 63</b>	<b>GAF 15</b>
<b>FIN 372</b>	<b>ATO 26</b>
<b>EMPL 179</b>	<b>CYBER 85</b>
<b>MI 324</b>	<b>COPEN 134</b>
<b>PI 50</b>	<b>POLGEN 63</b>
<b>SOC 234</b>	<b>INF 63</b>
<b>CODEC 717</b>	<b>ANIMAUX 6</b>

## **PROPUESTA**

---

De: secretario general de la Comisión Europea,  
firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director

Fecha de recepción: 23 de abril de 2018

A: D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la  
Unión Europea

---

N.º doc. Ción.: COM(2018) 218 final

---

Asunto: 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

---

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2018) 218 final.

Adj.: COM(2018) 218 final



Bruselas, 23.4.2018  
COM(2018) 218 final

2018/0106 (COD)

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**

{SEC(2018) 198 final} - {SWD(2018) 116 final} - {SWD(2018) 117 final}

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

#### • **Motivos y objetivos de la propuesta**

En cualquier organización, privada o pública, grande o pequeña, pueden registrarse actividades ilícitas y abuso de Derecho, que pueden adoptar formas diversas, como corrupción, fraude, prácticas abusivas o negligencia, y que si no se resuelven pueden a veces ocasionar graves perjuicios al interés público. Las personas que trabajan en una organización o están en contacto con ella por razones laborales son a menudo las primeras en tener conocimiento de tales hechos y, por lo tanto, se encuentran en una posición privilegiada para informar a quienes pueden abordar el problema.

Los denunciantes, es decir, las personas que informan dentro de la organización o a una autoridad externa sobre actos reprobables obtenidos en un contexto laboral o los revelan al público, ayudan a prevenir daños y a detectar amenazas o perjuicios para el interés público que, de lo contrario, podrían permanecer ocultos. No obstante, a menudo no se atreven a comunicar sus preocupaciones por temor a represalias. De ahí que la importancia de brindar una protección eficaz a los denunciantes en aras de salvaguardar el interés público sea cada vez más reconocida, tanto a escala europea<sup>1</sup> como internacional<sup>2</sup>.

La falta de una protección eficaz de los denunciantes plantea asimismo dudas en relación con sus efectos negativos sobre la libertad de expresión y la libertad de los medios de comunicación, consagradas en el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Los debates del segundo Coloquio Anual sobre Derechos Fundamentales, organizado por la Comisión en noviembre de 2016 y centrado en el tema «Pluralismo de los medios de comunicación y democracia», pusieron de manifiesto que la protección de los denunciantes como fuentes de información de los periodistas es esencial para que el periodismo de investigación pueda cumplir su función de vigilancia<sup>3</sup>.

Además, la carencia de una protección eficaz de los denunciantes puede poner en peligro la aplicación del Derecho de la UE. Junto con otros medios destinados a recabar pruebas<sup>4</sup>, la denuncia de infracciones es un medio de alimentar los sistemas de aplicación de la legislación nacional y de la UE con información que permita la detección eficaz, la investigación y el enjuiciamiento de infracciones de las normas de la Unión.

La protección que actualmente se presta a los denunciantes en la UE es dispar<sup>5</sup> y la falta de protección en un Estado miembro puede tener un impacto negativo en el funcionamiento de las políticas de la UE en ese Estado miembro, pero también efectos indirectos en otros Estados miembros. A escala de la UE, la protección de los denunciantes solo está prevista en

---

<sup>1</sup> Véase la Recomendación del Consejo de Europa CM/Rec(2014)7, de 30 de abril de 2014, sobre la protección de los denunciantes, y la Resolución 2171 (2017) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de 27 de junio de 2017.

<sup>2</sup> Las normas sobre protección de los denunciantes se establecen en instrumentos y directrices internacionales como la Convención de las Naciones Unidas de 2004 contra la Corrupción, de la que todos los Estados miembros así como la Unión son Partes; el Plan de Acción Anticorrupción del G-20; y el informe de la OCDE de marzo de 2016: Compromiso para la protección eficaz del denunciante.

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions\\_40602.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf)

<sup>4</sup> Como los mecanismos de denuncia y las auditorías legales.

<sup>5</sup> Para más información, véase el apartado «Subsidiariedad».

determinados sectores y en distintos grados<sup>6</sup>. Esta fragmentación y estas diferencias significan que, en muchas situaciones, los denunciantes no están suficientemente protegidos contra las represalias. Cuando los denunciantes potenciales no se sienten seguros para revelar la información de que disponen, esto se traduce en escasez de denuncias y, por lo tanto, en oportunidades perdidas para prevenir y detectar infracciones del Derecho de la Unión que pueden provocar graves perjuicios al interés público.

Indicios con respecto al silenciamiento de estas infracciones pueden extraerse de sondeos como la encuesta especial del Eurobarómetro de 2017 sobre la corrupción<sup>7</sup>: el 81 % de los europeos respondieron que no informaron sobre casos de corrupción que sufrieron o presenciaron. El 85 % de quienes respondieron a la consulta pública realizada en 2017 por la Comisión creen que los trabajadores muy raramente o raramente informan sobre sus preocupaciones acerca de amenazas o perjuicios por temor a las consecuencias jurídicas y financieras<sup>8</sup>. Como ilustración de las repercusiones negativas sobre el buen funcionamiento del mercado único, un estudio de 2017 realizado para la Comisión<sup>9</sup> calculó la pérdida de beneficios potenciales debido a la falta de protección de los denunciantes, solo en el ámbito de la contratación pública, en una horquilla de entre 5 800 y 9 600 millones EUR anuales para el conjunto de la UE.

Para paliar esta fragmentación de la protección en toda la UE, las instituciones de la Unión y muchos interesados han pedido medidas a escala de la UE. El Parlamento Europeo, en su Resolución de 24 de octubre de 2017 sobre Medidas legítimas para la protección de los denunciantes de infracciones que actúan en aras del interés público, y en su Resolución de 20 de enero de 2017 sobre la función de los denunciantes en la protección de los intereses financieros de la Unión<sup>10</sup>, pidió a la Comisión que presentara una propuesta legislativa horizontal para garantizar un elevado nivel de protección de los denunciantes en la UE, tanto en el sector público como en el privado, así como en las instituciones nacionales y de la UE. En sus conclusiones sobre la transparencia fiscal, de 11 de octubre de 2016<sup>11</sup>, el Consejo invitó a la Comisión a estudiar la posibilidad de adoptar en el futuro acciones a escala de la UE. Las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos<sup>12</sup> han pedido reiteradamente una legislación de la UE sobre la protección de los denunciantes que actúen en el interés público.

En su Comunicación de 2016 «Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación»<sup>13</sup>, la Comisión señaló que la aplicación de la legislación de la UE sigue siendo un reto, y manifestó su voluntad de «seguir prestando especial atención a la cuestión del

---

<sup>6</sup> Para más información, véase el apartado «Coherencia con las disposiciones existentes en el mismo ámbito».

<sup>7</sup>

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176>

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=54254](http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254)

<sup>9</sup> Milieu (2017), Estimación de los beneficios económicos de la protección de los denunciantes en la contratación pública, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>

<sup>10</sup> 2016/2224(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0402+0+DOC+XML+V0//EN> y 2016/2055(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0004+0+DOC+XML+V0//EN>.

<sup>11</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/10/11-ecofin-conclusions-tax-transparency/>

<sup>12</sup> Como Transparencia Internacional, Eurocadres, la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos y la Federación Europea de Periodistas.

<sup>13</sup> C/2016/8600, DO C 18 de 19.1.2016, p. 10.

cumplimiento para servir al interés general». En particular, destacó que «a menudo, cuando se plantean cuestiones de particular importancia –como el control de las emisiones de los coches, la contaminación del agua, los vertidos ilegales o la seguridad y protección del transporte– el problema no es tanto la falta de legislación de la UE como su aplicación efectiva».

En consonancia con este compromiso, la presente propuesta tiene por objeto explotar plenamente el potencial de protección de quienes denuncian infracciones, con el fin de reforzar la aplicación de la legislación. En ella se establece un conjunto equilibrado de normas mínimas comunes que brindan una sólida protección contra posibles represalias en detrimento de los denunciantes que informen sobre infracciones en ámbitos políticos específicos<sup>14</sup> en los que:

- i) haya necesidad de reforzar la aplicación;
- ii) la escasez de denuncias sea un factor clave que afecte a la ejecución; y
- iii) las infracciones puedan ocasionar graves perjuicios al interés público.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en el mismo ámbito**

En una serie de ámbitos e instrumentos, el legislador de la Unión ya ha reconocido el valor de la protección de los denunciantes como garantía del cumplimiento de la normativa. En diversos instrumentos relativos, por ejemplo, a servicios financieros, seguridad del transporte y protección del medio ambiente, existen normas, más o menos detalladas, sobre los cauces de denuncia y la protección de las personas que informen sobre infracciones de la normativa.

La propuesta refuerza la protección ofrecida en todos estos instrumentos, pues los complementa con normas y salvaguardias adicionales, ajustándolos a un alto nivel de protección, al tiempo que se preservan sus características específicas.

Para garantizar que el ámbito de aplicación de la Directiva siga estando actualizado, la Comisión prestará especial atención a la posible necesidad de incluir disposiciones para modificar el anexo en cualquier futura legislación de la Unión en la que la protección de los denunciantes sea pertinente y pueda contribuir a una aplicación más eficaz. También se considerará la posible ampliación del ámbito de aplicación a otros campos o actos de la Unión cuando la Comisión informe sobre la aplicación de la Directiva.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

Una garantía sólida de la protección de los denunciantes como medio de reforzar la aplicación del Derecho de la Unión en los ámbitos abarcados por la propuesta contribuirá a las prioridades actuales de la Comisión, en particular a la hora de garantizar el funcionamiento eficaz del mercado único, concretamente mejorando el entorno empresarial, aumentando la equidad fiscal y promoviendo los derechos laborales.

La introducción de normas sólidas sobre protección de los denunciantes contribuirá a proteger el presupuesto de la Unión y a garantizar la necesaria igualdad de condiciones para que el mercado único funcione correctamente y las empresas operen en un entorno de competencia leal. Ayudará a prevenir y detectar la corrupción, que supone una rémora para el crecimiento económico, pues crea inseguridad en las empresas, lentifica los procesos e impone costes adicionales. Mejorará la transparencia empresarial, contribuyendo a la estrategia de la UE

---

<sup>14</sup> Enumerados en la lista del artículo 1 de la propuesta; los actos pertinentes también se recogen en el anexo.

relativa a las finanzas sostenibles<sup>15</sup>. Asimismo, apoyará las acciones de la Comisión destinadas a garantizar una fiscalidad de la UE más justa, transparente y eficaz, como se indica en la Comunicación elaborada en respuesta al escándalo de los Papeles de Panamá<sup>16</sup>. En particular, complementará las recientes iniciativas encaminadas a proteger los presupuestos nacionales contra prácticas fiscales perniciosas<sup>17</sup>, así como la propuesta de reforzar las normas sobre blanqueo de capitales y financiación del terrorismo<sup>18</sup>.

Una mayor protección de los denunciantes aumentará el nivel general de protección de los trabajadores, en consonancia con los objetivos del pilar europeo de derechos sociales<sup>19</sup> y, en particular, sus principios números 5 (condiciones de trabajo justas) y 7b (protección en caso de despido). Un nivel común y elevado de protección de las personas que comunican la información obtenida a través de sus actividades laborales (independientemente de su naturaleza) y que corren el riesgo de sufrir represalias, salvaguardará los derechos de los trabajadores en el sentido amplio del término. Esta protección será de especial relevancia para quienes se encuentren en una situación laboral precaria o cuyo trabajo sea de naturaleza transfronteriza.

Las normas sobre protección de los denunciantes van en paralelo con el nivel de protección actual en otros ámbitos legislativos de la UE relativos a: i) la igualdad de trato, que ofrece protección contra posibles represalias a raíz de una reclamación o acción judicial destinada a exigir el cumplimiento de este principio<sup>20</sup>, y ii) la protección de los trabajadores contra el acoso en el trabajo<sup>21</sup>.

La Directiva se entiende sin perjuicio de la protección concedida a los trabajadores que informan sobre infracciones de la legislación laboral y social de la Unión. La protección de los denunciantes en un contexto laboral discurre de forma paralela a la protección que los trabajadores y sus representantes disfrutaban en el marco de la legislación laboral vigente de la

---

<sup>15</sup> Tal como se indica en el Plan de acción para una economía más ecológica y más limpia, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180308-action-plan-sustainable-growth\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180308-action-plan-sustainable-growth_en.pdf)

<sup>16</sup> Comunicación de 5 de julio de 2016 relativa a las medidas adicionales encaminadas al refuerzo de la transparencia y a la lucha contra la evasión y la elusión fiscales, COM(2016) 451.

<sup>17</sup> Directiva 2011/16/UE, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad; Directiva (UE) 2016/1164, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior; propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades, COM(2016) 683 final - 2016/0336; propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible común del impuesto sobre sociedades, COM(2016) 685 final - 2016/0337.

<sup>18</sup> Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica la Directiva 2009/101/CE, COM(2016) 450 final - 2016/0208 (COD).

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_es](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es)

<sup>20</sup> Directiva 2006/54/CE, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición); Directiva 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro; Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación; Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

<sup>21</sup> Directiva 89/391/CE, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, DO L 183 de 29.6.1989, p. 1; acuerdos marco autónomos firmados por los interlocutores sociales europeos, respectivamente, el 26 de abril de 2007, sobre el acoso y la violencia en el trabajo, y el 8 de octubre de 2004, sobre el estrés laboral.

UE cuando plantean cuestiones de conformidad a sus empresarios. Con respecto a las normas en materia de salud y seguridad en el trabajo, la Directiva 89/391/CEE establece que los trabajadores o sus representantes no podrán sufrir un perjuicio si plantean al empresario consultas o cuestiones relativas a medidas para paliar cualquier riesgo o eliminar las fuentes de riesgo. Los trabajadores o sus representantes tienen derecho a plantear cuestiones ante las autoridades nacionales competentes si consideran que las medidas adoptadas y los medios utilizados por el empresario no son suficientes para garantizar la salud y la seguridad<sup>22</sup>. La Comisión promueve una mejor aplicación y cumplimiento del marco regulador vigente de la UE en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo<sup>23</sup>.

Por lo que se refiere a las instituciones y los organismos de la UE, el personal de la UE goza de protección en caso de denuncia de infracciones en el marco del Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea. Desde 2004, el Reglamento (CE, Euratom) n.º 723/2004 del Consejo<sup>24</sup> modificó el Estatuto, entre otras cosas, con el fin de establecer procedimientos para la comunicación de cualquier fraude, corrupción o irregularidad grave, y ofrecer protección frente a consecuencias adversas al personal de la UE que comunique información sobre infracciones.

Los interlocutores sociales tienen un papel esencial y polifacético que desempeñar en la aplicación de las normas sobre protección de los denunciantes. La independencia de los representantes de los trabajadores es esencial para fomentar las denuncias de infracciones como un mecanismo de buena gobernanza. El diálogo social puede garantizar una información eficaz y se han establecido medidas de protección teniendo en cuenta la realidad de los puestos de trabajo en Europa, así como las necesidades de los trabajadores y de las empresas. Los trabajadores y sus sindicatos deben ser plenamente consultados sobre los procedimientos internos previstos para facilitar la denuncia de infracciones; estos procedimientos también pueden ser negociados en el marco de los convenios colectivos. Por otra parte, los sindicatos pueden actuar como destinatarios de las informaciones o revelaciones de los denunciantes y cumplir un papel clave con vistas a facilitar asesoramiento y apoyo a los (potenciales) denunciantes.

Por último, la propuesta contribuirá a reforzar la aplicación efectiva de una serie de políticas de la UE que tienen un impacto directo sobre la consecución del mercado único: seguridad de los productos, seguridad del transporte, protección del medio ambiente, seguridad nuclear, seguridad de los alimentos y los piensos, salud y bienestar de los animales, salud pública, protección de los consumidores, competencia, protección de los datos personales y de la intimidad, y seguridad de las redes y los sistemas de información.

## **2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD**

### **• Base jurídica**

La propuesta se basa en los artículos 16, 33, 43, 50, 53, apartado 1, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 y 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y en el

---

<sup>22</sup> Directiva 89/391/ECC del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, DO L 183 de 29.6.1989, p. 1 (artículo 11).

<sup>23</sup> Comunicación de la Comisión: Trabajo más seguro y saludable para todos - Modernización de la legislación y las políticas de la UE de salud y seguridad en el trabajo, COM(2017) 12 final.

<sup>24</sup> Reglamento (CE, Euratom) n.º 723/2004 del Consejo, de 22 de marzo de 2004, por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas, DO L 124 de 27.4.2004, p. 1 (véanse los artículos 22 *bis*, *ter* y *quater*).

artículo 31 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado Euratom). Estos artículos constituyen la base jurídica para mejorar la aplicación del Derecho de la Unión:

- i) mediante la introducción de nuevas disposiciones en materia de protección de los denunciantes para reforzar el buen funcionamiento del mercado único, la correcta aplicación de las políticas de la Unión relacionadas con la seguridad de los productos, la seguridad del transporte, la protección del medio ambiente, la seguridad nuclear, la seguridad de los alimentos y los piensos, la salud y el bienestar de los animales, la salud pública, la protección de los consumidores, la protección de los datos personales y de la intimidad y la seguridad de las redes y los sistemas de información, la competencia y los intereses financieros de la Unión;
- ii) garantizando unas normas coherentes y rigurosas de protección de los denunciantes mediante instrumentos sectoriales de la Unión cuando ya existan normas pertinentes.

- **Subsidiariedad**

El objetivo de reforzar la aplicación del Derecho de la Unión mediante la protección de los denunciantes no puede ser alcanzado de forma adecuada por los Estados miembros actuando en solitario o de forma no coordinada. Se prevé que persista la fragmentación de la protección a nivel nacional, lo que significa que seguramente persistirán también los efectos negativos de dicha fragmentación sobre el funcionamiento de las distintas políticas de la UE en cada uno de los Estados miembros, y también los efectos indirectos en otros Estados miembros.

Las infracciones de las normas de la UE en materia de contratación pública o de competencia falsean la competencia en el mercado único, lo que supone un aumento de los costes para las empresas y un entorno menos atractivo para la inversión. Los regímenes de planificación fiscal abusiva dan lugar a una competencia fiscal desleal y a la pérdida de ingresos fiscales para los Estados miembros y para el presupuesto de la UE. Las infracciones en el ámbito de la seguridad de los productos, la seguridad del transporte, la protección del medio ambiente, la seguridad nuclear, la seguridad de los alimentos y los piensos, la salud y el bienestar de los animales, la salud pública, la protección de los consumidores, la protección de los datos personales y de la intimidad, y la seguridad de las redes y de los sistemas de información, pueden conllevar graves riesgos que traspasan las fronteras nacionales. Con respecto a la protección de los intereses financieros de la Unión, el TFUE, en su artículo 310, apartado 6, y su artículo 325, apartados 1 y 4, establece que la Unión debe emprender acciones legislativas destinadas a dotarse de medidas equivalentes y disuasorias para protegerlos contra actividades ilícitas.

Por tanto, resulta evidente que solo la adopción de medidas legislativas a escala de la Unión puede mejorar el cumplimiento de la legislación de la UE garantizando niveles mínimos de armonización en materia de protección de los denunciantes. Por otra parte, solo una intervención de la UE puede aportar coherencia y aproximar las disposiciones sectoriales de la Unión relativas a la protección de los denunciantes.

- **Proporcionalidad**

La presente propuesta es proporcionada al objetivo de reforzar la aplicación del Derecho de la Unión y no va más allá de lo necesario para alcanzarlo.

En primer lugar, establece normas mínimas comunes para la protección de las personas que informen sobre infracciones en ámbitos en los que: i) exista necesidad de reforzar el cumplimiento de la normativa; ii) la escasez de denuncias por parte de los denunciantes sea un

factor clave que afecte a la ejecución; y iii) las infracciones puedan perjudicar gravemente al interés público.

Por ello, se centra en ámbitos con una clara dimensión de la UE y en los que el impacto en el cumplimiento de la ley es más marcado.

En segundo lugar, la propuesta solo establece unas normas mínimas de protección, dejando a los Estados miembros la posibilidad de introducir o mantener disposiciones más favorables a los derechos de los denunciantes.

En tercer lugar, los costes de ejecución (es decir, el establecimiento de cauces internos) para las empresas medianas no son significativos, mientras que los beneficios en términos de aumento del rendimiento de las empresas y de reducción de los falseamientos de la competencia parecen ser importantes. Sin perjuicio de excepciones específicas en el ámbito de los servicios financieros, las pequeñas empresas y las microempresas están generalmente exentas de la obligación de establecer procedimientos internos de presentación de denuncias y tramitación de las mismas. Para los Estados miembros, los costes de aplicación también se consideran limitados, puesto que pueden transponer la nueva obligación sirviéndose de las estructuras existentes establecidas sobre la base del actual marco jurídico sectorial.

- **Elección del instrumento**

En consonancia con el principio de proporcionalidad, una Directiva de armonización mínima es el instrumento apropiado para explotar el potencial de denuncia de infracciones como parte de la aplicación del Derecho de la Unión.

### **3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES A POSTERIORI<sup>25</sup>, LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y LAS EVALUACIONES DE IMPACTO**

- **Consultas con las partes interesadas**

La propuesta se basa en los resultados de una amplia consulta pública de la Comisión, ya citada, que estuvo abierta durante 12 semanas a lo largo de 2017; de tres consultas en línea a las partes interesadas; de dos talleres con expertos de los Estados miembros; y de un taller con expertos académicos y de la abogacía<sup>26</sup>.

La Comisión recibió 5 707 respuestas a la consulta pública, de las que el 97 % (5 516) correspondían a particulares; el 3 % restante procedía de encuestados que representaban a una organización (191 respuestas)<sup>27</sup>. Dos tercios de los encuestados (personas y organizaciones) procedían de Alemania y Francia (43 % y 23 %, respectivamente), las respuestas de España sumaron el 7 % del total, las de Italia y Bélgica, el 5 % cada una, y las de Austria, el 6 %. El resto de las respuestas se repartían entre los demás Estados miembros.

Casi todos los encuestados (99,4 %) convinieron en que los denunciantes deben ser protegidos y el 96 % expresaron su firme apoyo a la fijación de normas mínimas jurídicamente vinculantes en el Derecho de la Unión sobre la protección de los denunciantes. Según los encuestados, las cuatro principales áreas en las que es necesaria dicha protección son: i) lucha contra el fraude y la corrupción (95 % de los encuestados); ii) lucha contra la evasión y la

---

<sup>25</sup> No aplicable.

<sup>26</sup> Para más detalles, véase el anexo 2 de la evaluación de impacto.

<sup>27</sup> Más de una cuarta parte (26 %) de las 191 organizaciones que participaron eran ONG; el 22 %, asociaciones empresariales; el 19 %, sindicatos; el 13 %, empresas; y el 7 %, autoridades públicas.

elusión fiscales (93 %); iii) protección del medio ambiente (93 %); y iv) protección de la salud y la seguridad públicas (92 %).

En los seminarios organizados por la Comisión en respuesta a la consulta pública, algunos Estados miembros plantearon que una iniciativa legislativa de la UE tendría que respetar el principio de subsidiariedad.

- **Obtención y utilización de asesoramiento técnico**

Se encargó un estudio externo<sup>28</sup> para evaluar las repercusiones cuantitativas y cualitativas así como los beneficios derivados de la aplicación de la protección de los denunciantes en distintos ámbitos del Derecho de la Unión y nacional. Este estudio analizó y aportó pruebas que se tuvieron en cuenta en la definición del problema y la evaluación de las opciones consideradas por la Comisión.

- **Evaluación de impacto**

Se realizó una evaluación de impacto de la presente propuesta. El Comité de Control Reglamentario emitió un dictamen negativo con observaciones detalladas el 26 de enero de 2018, y el 5 de marzo emitió un dictamen favorable<sup>29</sup> con algunas observaciones sobre la versión revisada de la evaluación de impacto presentada el 15 de febrero, que se tuvieron en cuenta en el informe final sobre la evaluación de impacto<sup>30</sup>.

Se evaluaron cuatro opciones además de la hipótesis de base (es decir, mantener el *statu quo*) y se descartaron dos opciones.

Las dos opciones descartadas fueron: i) una iniciativa legislativa basada en el artículo 50, apartado 2, letra g), del TFUE destinada a reforzar la integridad del sector privado mediante la introducción de normas mínimas para la creación de cauces de denuncia, y ii) una iniciativa legislativa, basada en el artículo 153, apartado 1, letras a), y b), del TFUE, sobre la mejora del entorno laboral para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores y sobre las condiciones de trabajo.

En el primer caso, la base jurídica no habría permitido abarcar el sector público, mientras que la disponibilidad y el diseño de los cauces externos de denuncia (es decir, a las autoridades competentes) y la disponibilidad y las formas de protección de los denunciantes contra represalias habrían quedado a la discreción de las legislaciones de los Estados miembros.

En el segundo caso, el ámbito de aplicación personal de la Directiva se habría limitado a los empleados, dejando sin protección a otros tipos de posibles denunciantes, como los trabajadores por cuenta propia, los contratistas, etc., que, según las pruebas disponibles y las normas internacionales, pueden ser decisivos para dar a conocer las amenazas o los perjuicios para el interés público y también necesitan protección contra represalias. El limitado ámbito de aplicación constituiría una de las principales lagunas en materia de protección de los denunciantes a escala de la UE porque al excluir de protección a categorías fundamentales de potenciales denunciantes tal iniciativa también tendría una eficacia limitada en términos de mejora de la aplicación del Derecho de la Unión. El limitado ámbito de aplicación personal no sería compensado por una protección más amplia, ya que la base jurídica no ofrecería ninguna

---

<sup>28</sup> El informe del estudio puede consultarse en el anexo 13 de la evaluación de impacto. En el anexo 14 pueden consultarse los métodos, hipótesis, fuentes y calificaciones de la evaluación de impacto, así como las cifras por países para las opciones.

<sup>29</sup> SEC(2018) 198.

<sup>30</sup> SWD(2018) 116.

protección adicional en comparación con las opciones de actuación seleccionadas. Por otra parte, ampliar la protección a aquellas situaciones en las que no existe una dimensión transfronteriza u otros efectos indirectos, cuando no existe ninguna conexión con el Derecho de la Unión o con los intereses financieros de la UE, sería una intervención reguladora de gran alcance y, por tanto, también muy costosa.

Las opciones examinadas fueron: i) una Recomendación de la Comisión ofreciendo asesoramiento a los Estados miembros sobre elementos clave de la protección de los denunciantes de infracciones, complementada por medidas de acompañamiento para apoyar a las autoridades nacionales; ii) una Directiva sobre protección de los denunciantes de infracciones en el ámbito de los intereses financieros de la Unión, completada por una Comunicación relativa a un marco político a nivel de la UE, incluyendo medidas para ayudar a las autoridades nacionales; iii) una Directiva relativa a la protección para los denunciantes en ámbitos específicos (incluidos los intereses financieros de la Unión) cuando sea necesario para hacer frente a la escasez de denuncias, con objeto de mejorar la aplicación del Derecho de la Unión, ya que las infracciones podrían ocasionar graves perjuicios para el interés público; iv) una Directiva similar a la del inciso iii), complementada con una Comunicación en el sentido del inciso ii).

Esta última es la opción elegida para la presente propuesta. Una iniciativa legislativa de tal amplitud es particularmente adecuada para abordar la fragmentación actual y aumentar la seguridad jurídica, a fin de solucionar de forma efectiva la escasez de denuncias y mejorar el respeto del Derecho de la Unión en todos los ámbitos definidos, cuando las infracciones puedan provocar graves perjuicios para el interés público. La Comunicación que la acompaña, que establece medidas adicionales previstas por la Comisión y buenas prácticas que pueden adoptarse a escala de los Estados miembros, contribuirá a garantizar una protección eficaz de los denunciantes.

La opción preferida reportará beneficios económicos, sociales y medioambientales. Prestará apoyo a las autoridades nacionales en sus esfuerzos por detectar y erradicar el fraude y la corrupción en el presupuesto de la UE (el actual riesgo de pérdida de ingresos se estima entre 179 000 y 256 000 millones EUR al año). En otros ámbitos del mercado interior, como la contratación pública, los beneficios se cifran entre 5 800 y 9 600 millones EUR cada año para el conjunto de la UE. La opción preferida también apoyará eficazmente la lucha contra la evasión fiscal, que provoca la pérdida de ingresos fiscales para los Estados miembros y la UE debido al traslado de beneficios y que se estima en unos 50 000 a 70 000 millones EUR al año. La introducción de una sólida protección de los denunciantes mejorará las condiciones de trabajo del 40 % de los trabajadores de la UE que actualmente están desprotegidos al carecer de medidas contra las represalias y aumentará el nivel de protección para cerca del 20 % de los trabajadores de la UE. También reforzará la integridad y la transparencia del sector público y del sector privado, contribuyendo a una competencia leal y unas condiciones de competencia equitativas en el mercado único.

Los costes de aplicación para el sector público se calculan en 204,9 millones EUR en concepto de costes puntuales y 319,9 millones EUR como costes operativos anuales. Para el sector privado (medianas y grandes empresas), los costes totales previstos ascienden a 542,9 millones EUR en concepto de costes puntuales y a 1 016,6 millones EUR como costes operativos anuales. Los costes totales para el sector público y el sector privado suman 747,8 millones EUR en concepto de costes puntuales y 1 336,6 millones EUR de costes operativos anuales.

- **Adecuación y simplificación de la reglamentación**

Con el fin de tener en cuenta el tamaño de las empresas privadas, y como principio general, la propuesta exime a las microempresas y las pequeñas empresas de la obligación de establecer cauces internos de denuncia. Los informantes que trabajen en esas empresas podrán informar directamente al exterior, a las autoridades nacionales competentes. La exención general no se aplica a las microempresas y pequeñas empresas que operan en el ámbito de los servicios financieros, pues todas ellas seguirán estando obligadas a establecer cauces internos de denuncia, en consonancia con las actuales obligaciones derivadas de la legislación de la UE relativa a los servicios financieros. El coste para esas empresas será mínimo (costes irrecuperables), porque ya están obligadas a establecer cauces internos de denuncia con arreglo a las normas de la Unión existentes. Los Estados miembros podrán, tras una adecuada evaluación del riesgo, exigir a las pequeñas empresas de sectores específicos que establezcan dichos cauces internos, en su caso en función de su propio análisis y de las necesidades nacionales. La evaluación de los riesgos deberá tener en cuenta las características específicas del sector, evaluando los riesgos y la necesidad de establecer la obligación de crear cauces internos. Los costes para las empresas medianas obligadas a establecer cauces internos de denuncia no son significativos: el coste medio para cada una ascenderá a una media estimada en 1 374 EUR en concepto de costes puntuales de aplicación y 1 054,6 EUR en concepto de costes operativos anuales. La exención general para las pequeñas empresas y las microempresas no se aplica a las que desarrollen su actividad en el ámbito de los servicios financieros o que sean vulnerables al blanqueo de capitales o a la financiación del terrorismo.

- **Derechos fundamentales**

Al incrementar el actual nivel de protección de los denunciantes, la propuesta tendrá un impacto positivo sobre los derechos fundamentales, en particular:

- i) La libertad de expresión y de información (artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea): una insuficiente protección de los denunciantes contra represalias afecta a la libertad de expresión de las personas, así como al derecho del público de acceso a la información y a la libertad de los medios de comunicación. El refuerzo de la protección de los denunciantes de infracciones y la aclaración de las condiciones de dicha protección también a la hora de revelar la información al público, alentará y permitirá la denuncia de infracciones a los medios de comunicación.
- ii) El derecho a unas condiciones de trabajo justas y equitativas (artículos 30 y 31 de la Carta): se garantizará un nivel más elevado de protección de los denunciantes mediante el establecimiento de cauces de denuncia y la mejora de la protección contra represalias en el contexto laboral.
- iii) El derecho al respeto de la vida privada y familiar, la protección de los datos de carácter personal, la protección de la salud, la protección del medio ambiente, la protección de los consumidores (respectivamente, artículos 7, 8, 35, 37 y 38 de la Carta) y el derecho a una buena administración (artículo 41) también se verán positivamente afectados en la medida en que la propuesta aumentará la detección y la prevención de infracciones.

En general, la propuesta incrementará las denuncias de infracciones y la disuasión de las violaciones de todos los derechos fundamentales al materializar el Derecho de la Unión en su ámbito de aplicación.

La propuesta persigue un enfoque equilibrado para garantizar el pleno respeto de los derechos adicionales que pudieran verse afectados, como el derecho a la vida privada y familiar y a la

protección de los datos de carácter personal (artículos 7 y 8 de la Carta) de los denunciantes, pero también de las personas afectadas por la información, así como la presunción de inocencia y los derechos de la defensa (artículos 47 y 48 de la Carta). En la misma línea, el impacto en la libertad de empresa (artículo 16 de la Carta) está en consonancia con el artículo 52, apartado 1, de la Carta.

#### **4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS**

La iniciativa no tiene incidencia en el presupuesto de la UE.

#### **5. OTROS ELEMENTOS**

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

La Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la ejecución y aplicación de la Directiva propuesta una vez transcurridos dos y seis años desde la expiración del plazo de transposición. De este modo se garantizará un tiempo suficiente para evaluar la materialización de la Directiva y la necesidad de adoptar nuevas medidas, incluida la posible prórroga de la protección a quienes denuncien infracciones en otros ámbitos.

La Comisión también presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo evaluando el impacto de la legislación nacional de transposición de la propuesta de Directiva una vez transcurridos seis años desde la expiración del plazo de transposición. A tal fin, se han establecido indicadores para reflejar los progresos de la transposición y la aplicación de la futura Directiva (véase el apartado 8 de la evaluación de impacto). Para conformar el futuro informe de aplicación y evaluar los parámetros de referencia establecidos, la propuesta incluye la obligación para los Estados miembros de recoger datos sobre el número de denuncias recibidas, el número de procedimientos activados como resultado de la información facilitada por los denunciantes y los ámbitos legislativos cubiertos, así como sobre los resultados de los procedimientos y sus consecuencias económicas en términos de recaudación de fondos y sobre supuestos casos de represalias. Este conjunto de datos se utilizará, a su vez, para los informes actuales de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y podría complementarse con los informes anuales de la Fiscalía Europea y del Defensor del Pueblo Europeo.

En segundo lugar, esta recogida de datos se complementará con otras fuentes pertinentes de datos, como el Eurobarómetro de la Comisión sobre la corrupción y los informes relativos a la aplicación de la legislación sectorial vigente de la UE que ofrece protección a los denunciantes.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

La propuesta se basa en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el derecho a la libertad de expresión, consagrado en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y en los principios desarrollados sobre esta base por el Consejo de Europa en su Recomendación de 2014 sobre la protección de los denunciantes, así como en las nuevas normas y buenas prácticas internacionales, antes citadas, y en los derechos fundamentales y las normas de la UE.

El **capítulo I (artículos 1 a 3)** circunscribe el ámbito de aplicación de la Directiva, y establece las definiciones.

El artículo 1 enumera los ámbitos en los que, según las pruebas disponibles, la protección de los denunciantes es necesaria para reforzar el cumplimiento de las normas de la Unión cuya violación puede provocar graves perjuicios al interés público.

En el artículo 2 se establece el ámbito de aplicación personal de la Directiva. Basándose en la Recomendación del Consejo de Europa sobre la protección de los denunciantes, abarca la gama más amplia posible de categorías de personas que, en virtud de actividades laborales (con independencia de la naturaleza de estas y de si perciben remuneración o no), dispongan de un acceso privilegiado a información sobre infracciones que puedan ocasionar graves perjuicios al interés público, y que puedan sufrir represalias en caso de que informen al respecto, así como otras categorías de personas que pueden asimilarse a ellas a los efectos de la Directiva como, por ejemplo, los accionistas, los voluntarios, los trabajadores en prácticas no remunerados y los solicitantes de empleo.

Las definiciones que figuran en el artículo 3 se basan en los principios de la Recomendación del Consejo de Europa sobre la protección de los denunciantes. En particular, los conceptos de «informante» y «represalia» se definen de la manera más amplia posible, con el fin de garantizar la protección efectiva de los denunciantes de infracciones como medio de potenciar el cumplimiento del Derecho de la Unión.

El **capítulo II (artículos 4 y 5)** establece la obligación de que los Estados miembros garanticen que las entidades jurídicas de los sectores privado y público creen cauces internos apropiados de presentación de denuncias y procedimientos para su tramitación. Esta obligación tiene por objeto garantizar que la información sobre infracciones reales o potenciales del Derecho de la Unión llegue rápidamente a quienes se encuentran más cercanos a la fuente del problema, a quienes tienen más posibilidades de investigarlo y a quienes tienen competencias para solucionarlo, en la medida de lo posible.

El artículo 4 traduce el principio según el cual la obligación de establecer cauces internos de denuncia deberá ser proporcional al tamaño de las entidades y, en el caso de las entidades privadas, tener en cuenta el nivel de riesgo que sus actividades suponen para el interés público. Con excepción de las empresas que operan en el ámbito de los servicios financieros con arreglo a lo dispuesto en el Derecho de la Unión, las microempresas y las pequeñas empresas están exentas de la obligación de establecer cauces internos.

El artículo 5 establece las normas mínimas que deben cumplir los cauces internos de denuncia y los procedimientos para su tramitación. En particular, requiere que dichos cauces garanticen la confidencialidad de la identidad del informante, que es un elemento fundamental de su protección. Asimismo, exige que la persona o el servicio competente para recibir la denuncia la tramite diligentemente e informe al respecto al informante en un plazo razonable. Por otra parte, las entidades que dispongan de procedimientos internos de denuncia están obligadas a facilitar información fácilmente comprensible y accesible sobre estos procedimientos, así como sobre los procedimientos para informar externamente a las autoridades competentes pertinentes.

El **capítulo III (artículos 6 a 12)** obliga a los Estados miembros a garantizar que las autoridades competentes dispongan de cauces externos y de procedimientos para la recepción y la tramitación de denuncias, y establece las normas mínimas aplicables a tales cauces y procedimientos.

De conformidad con el artículo 6, las autoridades competentes designadas por los Estados miembros deberán, en particular: establecer cauces externos de denuncia independientes y autónomos, que sean seguros y garanticen la confidencialidad; tramitar las denuncias; e informar al denunciante en un plazo razonable. El artículo 7 establece los requisitos mínimos

para el diseño de los cauces externos de denuncia. El artículo 8 exige que las autoridades competentes dispongan de personal específico encargado de la tramitación de las denuncias y formado a tal efecto, y describe las funciones que deberá ejercer este personal.

El artículo 9 establece los requisitos que deben cumplir los procedimientos aplicables a las denuncias externas, por ejemplo en lo que respecta a las comunicaciones con el informante, el plazo para la transmisión de observaciones al informante y el régimen de confidencialidad aplicable. En particular, dichos procedimientos deben garantizar la protección de los datos personales tanto del informante como de los interesados. El artículo 10 dispone que las autoridades competentes deben hacer pública información de fácil acceso y comprensible sobre los cauces de denuncia disponibles y los procedimientos aplicables para la recepción y tramitación de denuncias. El artículo 11 establece que se registren adecuadamente todas las denuncias. El artículo 12 establece una revisión periódica por las autoridades nacionales competentes de sus procedimientos para la recepción y la tramitación de denuncias.

El **capítulo IV (artículos 13 a 18)** establece normas mínimas sobre la protección de los informantes y de las personas afectadas por las denuncias.

El artículo 13 especifica las condiciones en las que el informante podrá beneficiarse de la protección prevista por la Directiva.

En concreto, obliga a que los informantes tengan razones fundadas para creer que la información comunicada era cierta en el momento de la denuncia. Se trata de una salvaguardia fundamental contra denuncias abusivas o maliciosas con el fin de garantizar que las personas que conscientemente comuniquen información inexacta no gocen de protección. Al mismo tiempo, garantiza que la protección no se pierda cuando un informante haya transmitido una información inexacta por error cometido de buena fe. En la misma línea, los informantes deben tener derecho a gozar de la protección de la Directiva si tienen motivos razonables para creer que la información notificada entra en su ámbito de aplicación.

Por otra parte, los informantes están obligados, por lo general, a utilizar cauces internos en primer lugar; si estos cauces no funcionan o no puede esperarse razonablemente que funcionen, podrán informar a las autoridades competentes, y, en última instancia, al público y los medios de comunicación. Este requisito es necesario para garantizar que la información llegue a las personas que puedan contribuir a la rápida y eficaz resolución de los riesgos para el interés público, así como para evitar daños a la reputación derivados de la revelación. Al mismo tiempo, al establecer excepciones a esta norma en los casos en que los cauces externos o internos no funcionen o no pueda esperarse razonablemente que funcionen adecuadamente, el artículo 13 contempla la flexibilidad necesaria para que el informante pueda elegir el cauce más adecuado en función de las circunstancias particulares del asunto. Por otra parte, prevé la protección de la información revelada teniendo en cuenta principios democráticos tales como la transparencia y la rendición de cuentas, y derechos fundamentales como la libertad de expresión y la libertad de los medios de comunicación.

El artículo 14 establece una lista no exhaustiva de las diferentes formas que pueden adoptar las represalias.

El artículo 15 establece la prohibición de cualquier tipo de represalias y nuevas medidas que los Estados miembros deben adoptar para garantizar la protección de los informantes, tales como:

- facilitar al público información y asesoramiento independientes, fácilmente accesibles y gratuitos sobre los procedimientos y los recursos disponibles para protegerse contra las represalias;

- eximir a los informantes de responsabilidad por violación de las restricciones a la revelación de información impuestas por contrato o por ley;
- prever la posibilidad de invertir la carga de la prueba en los procesos judiciales para que, en casos de presuntas represalias, corresponda a la persona que actúa contra un denunciante demostrar que no está ejerciendo represalias motivadas por la denuncia;
- poner a disposición de los informantes medidas adecuadas contra las represalias, incluidas medidas cautelares a la espera de la resolución de los procesos judiciales, de conformidad con lo dispuesto en el marco nacional;
- garantizar que, en caso de que se emprendan acciones judiciales contra ellos fuera del contexto laboral, tales como procedimientos por difamación, violación de los derechos de autor o violación del secreto de las deliberaciones, los denunciantes puedan alegar en su defensa haber presentado una denuncia o haberla revelado de conformidad con la Directiva.

El artículo 16 aclara que los afectados por las denuncias deberán disfrutar plenamente de sus derechos en virtud de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, en particular la presunción de inocencia, el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, y los derechos de defensa.

El artículo 17 prevé sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias necesarias para:

- garantizar la eficacia de las normas relativas a la protección de los informantes, a fin de sancionar y disuadir activamente las acciones encaminadas a obstaculizar la presentación de denuncias, las represalias, las maniobras temerarias contra los informantes y el incumplimiento de la obligación de mantener la confidencialidad de su identidad;
- evitar las denuncias maliciosas y abusivas que afectan a la eficacia y la credibilidad de la totalidad del sistema de protección de los denunciantes, y evitar daños a la reputación de los interesados.

El artículo 18 se refiere a la aplicación de las normas de la UE sobre protección de los datos personales y a cualquier tratamiento de datos personales realizado en virtud de la presente Directiva. A este respecto, cualquier tratamiento de datos personales, incluido el intercambio o transmisión de los mismos, deberá cumplir las normas establecidas por el Reglamento (UE) 2016/679, la Directiva (UE) 2016/680 y el Reglamento (CE) n.º 45/2001.

El **capítulo V (artículos 19 a 22)**, establece las disposiciones finales.

El artículo 19 establece que los Estados miembros conservan la posibilidad de introducir o mantener disposiciones más favorables al informante, a condición de que dichas disposiciones no interfieran con las medidas de protección de los interesados. El artículo 20 se refiere a la transposición de la Directiva.

El artículo 21 obliga a los Estados miembros a facilitar a la Comisión información relativa a la ejecución y aplicación de la Directiva, sobre cuya base la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo a más tardar dos años después de la fecha de transposición. Esta disposición también obliga a los Estados miembros a presentar anualmente a la Comisión, si se dispone de ellos a nivel central en el Estado miembro, datos estadísticos sobre el número de denuncias recibidas por las autoridades competentes, el número de procedimientos incoados sobre la base de dichas denuncias y los resultados de los procedimientos. El artículo 21 también establece que la Comisión presentará, a más tardar seis años después de su transposición, un informe al Parlamento Europeo y al Consejo en el que se

evalúe el impacto de la legislación nacional de transposición de la Directiva y se sopesen la necesidad de medidas adicionales, incluidas, en su caso, modificaciones con vistas a la ampliación a otros ámbitos o actos de la Unión de la protección de los denunciantes.

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**

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular sus artículos 16, 33, 43, 50, 53, apartado 1, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 y 325, apartado 4, y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y en particular su artículo 31,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión de la propuesta de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo<sup>31</sup>,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones<sup>32</sup>,

Visto el dictamen del Tribunal de Cuentas<sup>33</sup>,

Actuando de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) Las personas que trabajan para una organización o están en contacto con ella en el contexto de sus actividades laborales son a menudo las primeras en tener conocimiento de amenazas o perjuicios para el interés público que se plantean en ese contexto. Al dar la voz de alarma desempeñan un papel clave a la hora de descubrir y prevenir las infracciones de la ley y de proteger el bienestar de la sociedad. Sin embargo, los potenciales denunciantes suelen renunciar a informar sobre sus preocupaciones o sospechas por temor a represalias.
- (2) A escala de la Unión, la información facilitada por los denunciantes constituye uno de los componentes primarios del cumplimiento del Derecho de la Unión al aportar a los sistemas de aplicación de la legislación nacional y de la Unión información que desemboca en la detección eficaz, la investigación y el enjuiciamiento de infracciones del Derecho de la Unión.
- (3) En determinados ámbitos, las infracciones del Derecho de la Unión pueden provocar graves perjuicios al interés público, en el sentido de que crean riesgos importantes para el bienestar de la sociedad. Cuando se detecten deficiencias de aplicación en esos ámbitos y los denunciantes se encuentren en una posición privilegiada para comunicar infracciones, es necesario potenciar la aplicación garantizando la protección efectiva de los denunciantes frente a represalias e introduciendo cauces de denuncia eficaces.

---

<sup>31</sup> DO C de , p. .

<sup>32</sup> DO C de , p. .

<sup>33</sup> DO C de , p. .

- (4) Actualmente, la protección de los denunciantes en la Unión Europea se encuentra fragmentada en los diferentes Estados miembros y es desigual entre los distintos ámbitos. Las consecuencias de las infracciones del Derecho de la Unión con dimensión transfronteriza sacadas a la luz por los denunciantes muestran cómo una protección insuficiente en un Estado miembro no solo tiene un impacto negativo sobre el funcionamiento de las políticas de la UE en ese Estado, sino que puede extenderse también a otros Estados miembros y a la Unión en su conjunto.
- (5) En consecuencia, deben aplicarse normas mínimas comunes que garanticen una protección eficaz de los denunciantes en los actos y ámbitos donde: i) sea necesario reforzar la aplicación de la legislación; ii) la escasez de denuncias de infracciones por parte de los denunciantes sea un factor clave que afecte a dicha aplicación, y iii) la infracción del Derecho de la Unión pueda provocar graves perjuicios al interés público.
- (6) La protección de los denunciantes es necesaria para mejorar la aplicación del Derecho de la Unión en materia de contratación pública. Además de la necesidad de prevenir y detectar el fraude y la corrupción en el contexto de la ejecución del presupuesto de la UE, entre otros en los contratos públicos, es necesario abordar la insuficiente aplicación de las normas en esta materia por las autoridades públicas nacionales y determinados operadores de servicios públicos en el momento de adquirir bienes, obras y servicios. Las infracciones de estas normas crean falseamientos de la competencia, incrementan los costes para las empresas, perjudican a los intereses de inversores y accionistas y, en general, hacen menos atractiva la inversión y sitúan en una posición de desigualdad a todas las empresas de Europa, lo que afecta al buen funcionamiento del mercado interior.
- (7) En el ámbito de los servicios financieros, el valor añadido de la protección de los denunciantes ya fue reconocido por el legislador de la Unión. A raíz de la crisis financiera, que sacó a la luz graves deficiencias en la aplicación de las normas pertinentes, se introdujeron medidas relativas a la protección de los denunciantes en un importante número de instrumentos legislativos en ese ámbito<sup>34</sup>. En particular, en el marco de las normas cautelares aplicables a las entidades de crédito y las empresas de inversión, la Directiva 2013/36/UE<sup>35</sup> establece la protección de los denunciantes, que se extiende también al Reglamento (UE) n.º 575/2013 sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión.
- (8) Por lo que respecta a la seguridad de los productos comercializados en el mercado interior, la principal fuente de recogida de pruebas son las empresas que operan en las cadenas de fabricación y distribución, de modo que la información de los denunciantes tiene un alto valor añadido ya que están mucho más cerca de la fuente de posibles prácticas abusivas e ilícitas de fabricación, importación o distribución de productos inseguros. Esto justifica la introducción de la protección de los denunciantes en relación con los requisitos de seguridad aplicables tanto a los productos

---

<sup>34</sup> Comunicación de 8.12.2010 «Regímenes sancionadores más rigurosos en el sector de los servicios financieros».

<sup>35</sup> Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE, DO L 176 de 27.6.2013, p. 338.

«armonizados»<sup>36</sup> como a los «no armonizados»<sup>37</sup>. La protección de los denunciantes es también útil para impedir el desvío de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones, así como de productos relacionados con la defensa, al estimular la denuncia de infracciones como el fraude documental, la alteración del marcado o las declaraciones falsas de importación o exportación, además de la adquisición intracomunitaria fraudulenta de armas de fuego, donde a menudo se produce un desvío desde el mercado legal al ilegal. La protección de los denunciantes también ayudará a prevenir la fabricación ilícita de explosivos caseros, contribuyendo a la correcta aplicación de las restricciones y controles relativos a los precursores de explosivos.

- (9) La importancia de la protección de los denunciantes para prevenir y disuadir de la comisión de infracciones de las normas de la Unión en materia de seguridad del transporte, donde pueden ponerse en peligro vidas humanas, ya ha sido reconocida en los instrumentos sectoriales de la Unión sobre seguridad aérea<sup>38</sup> y transporte marítimo<sup>39</sup>, que prevén medidas específicas de protección de los denunciantes, así como cauces de denuncia específicos. Estos instrumentos incluyen también la protección contra represalias de los trabajadores que informen sobre sus propios errores cometidos de buena fe (la denominada «cultura de la equidad»). Es necesario complementar los elementos existentes de protección de los denunciantes en ambos sectores, así como brindar dicha protección para mejorar el respeto de las normas de seguridad aplicables a otros modos de transporte, a saber, por ferrocarril y por carretera.
- (10) Obtener pruebas, detectar y afrontar los delitos medioambientales y las conductas ilícitas que van en detrimento de la protección del medio ambiente sigue siendo un reto, y debe reforzarse, tal como se reconoce en la Comunicación de la Comisión «Acciones de la UE para mejorar el cumplimiento y la gobernanza medioambiental», de 18 de enero de 2018<sup>40</sup>. Si bien actualmente solo existen normas sobre protección de los denunciantes en un instrumento sectorial relativo al medio ambiente<sup>41</sup>, la introducción de tal protección resulta necesaria para garantizar el cumplimiento efectivo del acervo de la Unión en materia medioambiental, cuyo incumplimiento puede provocar graves perjuicios para el interés público y posibles efectos colaterales más allá de las fronteras nacionales. Esto también es pertinente en los casos en que productos no seguros pueden causar daños al medio ambiente.
- (11) Las mismas consideraciones justifican la introducción de la protección de los denunciantes sobre la base de las disposiciones existentes y la prevención de infracciones de las normas de la UE en el ámbito de la cadena alimentaria, y en

---

<sup>36</sup> El corpus de «legislación de armonización de la Unión» pertinente se circunscribe y enumera en el Reglamento [XXX], por el que se establecen normas y procedimientos para el cumplimiento y la aplicación de la legislación de armonización de la Unión, 2017/353 (COD).

<sup>37</sup> Regulados por la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos, DO L 11 de 15.1.2002, p. 4.

<sup>38</sup> Reglamento (UE) n.º 376/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativo a la notificación de sucesos en la aviación civil, DO L 122 de 24.4.2014, p. 18.

<sup>39</sup> Directiva 2013/54/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, sobre determinadas responsabilidades del Estado del pabellón en materia de cumplimiento y control de la aplicación del Convenio sobre el trabajo marítimo, DO L 329 de 10.12.2013, p. 1; Directiva 2009/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto, DO L 131 de 28.5.2009, p. 57.

<sup>40</sup> COM(2018) 10 final.

<sup>41</sup> Directiva 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro, DO L 178 de 28.6.2013, p. 66.

particular en la seguridad de los alimentos y los piensos, así como de la salud y el bienestar de los animales. Las diferentes normas de la Unión en estos ámbitos están estrechamente interrelacionadas. El Reglamento (CE) n.º 178/2002<sup>42</sup> establece los principios generales y los requisitos que subyacen a todas las medidas de la Unión y nacionales relativas a piensos y alimentos, con especial atención a la seguridad alimentaria, al objeto de garantizar un elevado nivel de protección de la salud humana y los intereses de los consumidores en relación con los alimentos, así como el funcionamiento eficaz del mercado interior. El Reglamento establece, entre otras cosas, que las empresas alimentarias y de piensos no pueden disuadir a sus empleados y a otras personas de cooperar con las autoridades competentes cuando ello permita prevenir, reducir o eliminar un riesgo resultante de un alimento. El legislador de la Unión ha adoptado un enfoque similar en el ámbito de la legislación sobre sanidad animal a través del Reglamento (UE) 2016/429, por el que se establecen disposiciones para la prevención y el control de las enfermedades transmisibles de los animales o a los seres humanos<sup>43</sup>.

- (12) Mejorar la protección de los denunciantes favorecerá también la prevención y disuasión de infracciones de la normativa Euratom en materia de seguridad nuclear, la protección contra las radiaciones y la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y radioactivo, y reforzará la ejecución de las disposiciones de la actual Directiva revisada sobre seguridad nuclear<sup>44</sup> con respecto a la cultura efectiva de seguridad nuclear, y en particular su artículo 8 *ter*, apartado 2, letra a), que exige, entre otras cosas, que la autoridad reguladora competente establezca sistemas de gestión que concedan la debida prioridad a la seguridad nuclear y promuevan, en todos los niveles de personal y dirección, la capacidad de cuestionar los principios y prácticas de seguridad pertinentes y de informar de manera oportuna sobre cuestiones de seguridad.
- (13) En la misma línea, la información de los denunciantes puede ser la clave para detectar y prevenir, reducir o eliminar los riesgos para la salud pública y la protección de los consumidores derivados de infracciones de las normas de la Unión que, en otros casos, podrían quedar ocultos. En particular, la protección de los consumidores también está estrechamente vinculada a casos en que productos no seguros pueden causar importantes perjuicios a los consumidores. Por lo tanto, debe introducirse la protección de los denunciantes en relación con las normas de la Unión pertinentes adoptadas con arreglo a los artículos 114, 168 y 169 del TFUE.
- (14) La protección de la intimidad y de los datos personales es otro ámbito en el que los denunciantes se encuentran en una posición privilegiada para comunicar infracciones del Derecho de la Unión que puedan dañar gravemente el interés público. Consideraciones similares se aplican en caso de infracción de la Directiva sobre la seguridad de las redes y los sistemas de información<sup>45</sup>, que introduce la notificación de

---

<sup>42</sup> Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, DO L 31 de 1.2.2002, p. 1.

<sup>43</sup> DO L 84 de 31.3.2016, p. 1

<sup>44</sup> Directiva 2014/87/Euratom del Consejo, de 8 de julio de 2014, por la que se modifica la Directiva 2009/71/Euratom, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares, DO L 219 de 25.7.2014, p. 42.

<sup>45</sup> Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión.

incidentes (incluidos los que no pongan en peligro los datos personales) y requisitos de seguridad para las entidades que prestan servicios esenciales en numerosos sectores (energía, salud, transporte, banca, etc.) y los proveedores de servicios digitales clave (por ejemplo, la computación en la nube). La información facilitada por los denunciantes en este ámbito es especialmente útil para prevenir incidentes de seguridad que afecten a actividades económicas y sociales fundamentales y a servicios digitales de uso generalizado. Así contribuye a garantizar la continuidad de servicios esenciales para el funcionamiento del mercado interior y el bienestar de la sociedad.

- (15) La notificación de infracciones por parte de los denunciantes es necesaria para mejorar la detección y prevención de las infracciones del Derecho de la competencia de la Unión. Esto servirá para proteger el funcionamiento eficiente de los mercados en la Unión, permitir la igualdad de condiciones para las empresas y ofrecer beneficios a los consumidores. La protección de los denunciantes reforzaría la aplicación del Derecho de la Unión en materia de competencia, incluidas las ayudas estatales. En lo tocante a las normas de competencia aplicables a las empresas, la importancia de la información privilegiada para la detección de las infracciones del Derecho de la competencia ya ha sido reconocida por la UE mediante la política de clemencia y la reciente introducción por la Comisión Europea de un instrumento de denuncias anónimas<sup>46</sup>. La introducción de la protección de los denunciantes a escala de los Estados miembros aumentaría la capacidad de la Comisión, así como de las autoridades competentes de los Estados miembros, para detectar y poner fin a las infracciones del Derecho de la competencia. Con respecto a las ayudas estatales, los denunciantes pueden desempeñar un papel significativo revelando ayudas otorgadas ilegalmente e informando sobre el mal uso de las mismas, tanto a escala nacional como regional y local.
- (16) La protección de los intereses financieros de la Unión relacionados con la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los gastos, la recaudación de ingresos y los fondos o activos de la Unión, es un ámbito clave en el que la ejecución del Derecho de la Unión debe impulsarse. El refuerzo de la protección de los intereses financieros de la Unión también abarca la ejecución del presupuesto de la Unión relativo a los gastos efectuados sobre la base del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. La falta de aplicación efectiva en el ámbito de los intereses financieros de la Unión, incluido el fraude y la corrupción a escala nacional, provoca un descenso de los ingresos de la Unión y un uso indebido de sus fondos, que puede falsear las inversiones públicas y el crecimiento y socavar la confianza de los ciudadanos en la acción de la UE. La protección de los denunciantes es necesaria para facilitar la detección, prevención y evitación de fraudes y otras actividades ilegales.
- (17) Los actos que infringen las normas del impuesto sobre sociedades y las actuaciones cuya finalidad es obtener una ventaja fiscal y eludir las obligaciones legales, burlando el objeto o la finalidad de la ley del impuesto sobre sociedades aplicable, afectan negativamente al buen funcionamiento del mercado interior. Pueden dar lugar a una competencia fiscal desleal y a la evasión fiscal, que falsea las condiciones equitativas para las empresas, y a la consiguiente pérdida de ingresos fiscales para los Estados miembros y el presupuesto de la Unión en su conjunto. La protección de los denunciantes se suma a las recientes iniciativas de la Comisión destinadas a mejorar la

---

<sup>46</sup> Comunicación de la Comisión relativa a la dispensa del pago de las multas y la reducción de su importe en casos de cártel, DO C 298 de 8.12.2006, p. 17; [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-591\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_en.htm)

transparencia y el intercambio de información en el ámbito de la fiscalidad<sup>47</sup> y la creación de un entorno del impuesto sobre sociedades más justo en la Unión, con el fin de aumentar la eficacia de los Estados miembros en la identificación de situaciones fraudulentas o de evasión fiscal que de otro modo no serían detectadas, ayudando así a impedir dichas prácticas<sup>48</sup>.

- (18) Determinados actos de la Unión, en particular en el ámbito de los servicios financieros, como el Reglamento (UE) n.º 596/2014 sobre el abuso de mercado<sup>49</sup> y la Directiva de Ejecución (UE) 2015/2392 de la Comisión, adoptada sobre la base de dicho Reglamento<sup>50</sup>, ya contienen normas detalladas sobre protección de los denunciantes. Esta legislación vigente de la Unión, incluida la lista de la parte II del anexo, debe completarse con la presente Directiva, de modo que estos instrumentos estén plenamente en consonancia con sus normas mínimas, manteniendo al mismo tiempo las especificidades que introducen, adaptadas a los sectores pertinentes. Este aspecto es especialmente importante para determinar qué entidades con personalidad jurídica en el ámbito de los servicios financieros, la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo están obligadas a establecer cauces internos de denuncia.
- (19) Cada vez que se adopte un nuevo acto de la Unión para el que la protección de los denunciantes sea pertinente y pueda contribuir a una aplicación más eficaz de la normativa, deberá estudiarse la conveniencia de modificar el anexo de la presente Directiva, a fin de situarlo en el ámbito de aplicación.
- (20) La presente Directiva debe entenderse sin perjuicio de la protección concedida a los trabajadores a la hora de informar sobre infracciones de la legislación laboral. En particular, en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo, el artículo 11 de la Directiva 89/391/CEE ya obliga a los Estados miembros a velar por que los trabajadores o los representantes de los trabajadores no sufran perjuicios a causa de sus peticiones o propuestas a los empresarios para que tomen medidas adecuadas para paliar cualquier riesgo para los trabajadores o eliminar las fuentes de riesgo. Los trabajadores y sus representantes tienen derecho a plantear cuestiones ante las autoridades nacionales competentes si consideran que las medidas adoptadas y los medios utilizados por el empresario no son suficientes para garantizar la seguridad y la salud en el trabajo.
- (21) La presente Directiva debe entenderse sin perjuicio de la protección de la seguridad nacional y de otra información clasificada que el Derecho de la Unión o las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas en vigor en el Estado miembro en cuestión requieran proteger, por motivos de seguridad, contra todo acceso no

---

<sup>47</sup> Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE (en su versión modificada).

<sup>48</sup> Directiva (UE) 2016/1164 del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que afectan directamente al funcionamiento del mercado interior (en su versión modificada); propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades, COM(2016) 683 final - 2016/0336; propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible común del impuesto sobre sociedades, COM(2016) 0685 final - 2016/0337.

<sup>49</sup> DO L 173, p. 1.

<sup>50</sup> Directiva de Ejecución (UE) 2015/2392 de la Comisión, de 17 de diciembre de 2015, relativa al Reglamento (UE) n.º 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la comunicación de posibles infracciones o infracciones reales de dicho Reglamento a las autoridades competentes, DO L 332 de 18.12.2015, p. 126.

autorizado. Además, las disposiciones de la presente Directiva no deben afectar, en cualquier caso, a las obligaciones derivadas de la Decisión (UE, Euratom) 2015/444 de la Comisión, de 13 de marzo de 2015, sobre las normas de seguridad para la protección de la información clasificada de la UE o de la Decisión del Consejo, de 23 de septiembre de 2013, sobre las normas de seguridad para la protección de la información clasificada de la UE.

- (22) Las personas que informan sobre amenazas o perjuicios para el interés público obtenida en el marco de sus actividades laborales hacen uso de su derecho a la libertad de expresión. El derecho a la libertad de expresión, consagrado en el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), incluye la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación.
- (23) Por consiguiente, la presente Directiva se basa en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el derecho a la libertad de expresión y en los principios desarrollados por el Consejo de Europa en su Recomendación de 2014 sobre protección de los denunciantes<sup>51</sup>.
- (24) Las personas necesitan protección jurídica específica cuando obtienen la información que transmiten con motivo de sus actividades laborales y, por tanto, corren el riesgo de represalias laborales (por ejemplo, por no respeto de la obligación de confidencialidad o de lealtad). La razón subyacente para prestarles protección es su posición de vulnerabilidad económica frente a la persona de la que dependen de hecho a efectos laborales. Cuando no existe tal desequilibrio de poder relacionado con el trabajo (por ejemplo, en el caso de denunciantes ordinarios o simples ciudadanos), no es necesaria la protección contra represalias.
- (25) La aplicación efectiva del Derecho de la Unión exige que se conceda protección a la gama más amplia posible de categorías de personas que, en virtud de actividades relacionadas con el trabajo (con independencia de la naturaleza de este y de si perciben remuneración o no), disponen de un acceso privilegiado a información sobre infracciones que redundaría en interés de los ciudadanos conocer y que pueden sufrir represalias si informan de ello. Los Estados miembros deben garantizar que la necesidad de protección se determine atendiendo a todas las circunstancias relevantes y no solo a la naturaleza de la relación, para abarcar toda la gama de personas ligadas a la organización, en sentido amplio, en caso de que se produzca una infracción.
- (26) En primer lugar, la protección deberá aplicarse a la persona que tenga la condición de «trabajador» en el sentido del artículo 45 del TFUE, tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>52</sup>, es decir, a la persona que realiza, durante un cierto tiempo, en favor de otra y bajo la dirección de ésta, ciertas prestaciones, por las cuales percibe una remuneración. Por lo tanto, la protección deberá concederse también a los trabajadores que se encuentran en relaciones laborales atípicas, incluidos los trabajadores a tiempo parcial y los trabajadores con contratos de duración determinada, así como a las personas con un contrato de trabajo o una relación laboral con una empresa de trabajo temporal, que son formas de relaciones

---

<sup>51</sup> CM/Rec(2014)7.

<sup>52</sup> Sentencias de 3 de julio de 1986, Lawrie-Blum, asunto 66/85; 14 de octubre de 2010, Union Syndicale Solidaires Isère, asunto C-428/09; 9 de julio de 2015, Balkaya, asunto C-229/14; 4 de diciembre de 2014, FNV Kunsten, asunto C-413/13; y 17 de noviembre de 2016, Ruhrländklinik, asunto C-216/15.

laborales en las que las normas habituales de protección contra el trato injusto resultan a menudo difíciles de aplicar.

- (27) La protección deberá extenderse también a otras categorías de personas físicas o jurídicas que, sin ser «trabajadores» en el sentido del artículo 45 del TFUE, puedan desempeñar un papel clave a la hora de denunciar infracciones de la ley y que puedan encontrarse en una situación de vulnerabilidad económica en el marco de sus actividades laborales. Por ejemplo, en ámbitos como la seguridad de los productos, los proveedores están mucho más cerca de la fuente de posibles producciones abusivas e ilícitas, o de prácticas de importación o distribución de productos inseguros; en la ejecución de los fondos de la Unión, los consultores que prestan sus servicios se encuentran en una posición privilegiada para llamar la atención sobre las infracciones que lleguen a su conocimiento. Dichas categorías de personas, incluidos los trabajadores que prestan servicios por cuenta propia, los profesionales independientes, los contratistas, subcontratistas y proveedores, suelen ser objeto de represalias en forma de finalización anticipada o anulación del contrato de servicios, la autorización o el permiso; pérdidas comerciales o de ingresos; coacciones; intimidaciones o acoso; inclusión en listas negras o boicot a empresas o daños a la reputación. Los accionistas y quienes ocupan puestos directivos también pueden sufrir represalias, por ejemplo en términos financieros o en forma de intimidación o acoso, inclusión en listas negras o perjuicio a la reputación. Deberá concederse también protección a los candidatos a un empleo o a prestar servicios a una organización y que hayan obtenido información sobre infracciones de la legislación durante el proceso de contratación u otras fases precontractuales y de negociación y puedan sufrir represalias, por ejemplo en forma de referencias negativas a efectos de empleo o de boicot a su actividad empresarial.
- (28) Una protección eficaz de los denunciantes también implica la protección de otras categorías de personas que aunque no dependan económicamente de las actividades laborales que desarrollan, podrían, no obstante, sufrir represalias por sacar a la luz infracciones. Las medidas de represalia contra voluntarios y trabajadores en prácticas no remunerados pueden consistir en prescindir de sus servicios, en elaborar un informe negativo a efectos de un futuro empleo o en dañar de algún modo su reputación.
- (29) La detección y la prevención efectivas de perjuicios graves para el interés público exige que la información notificada que cumpla los requisitos para obtener protección, abarque no solo los actos ilícitos, sino también los abusos de Derecho, a saber, actos u omisiones que no parecen ilícitos desde el punto de vista formal, pero que frustran el objeto o la finalidad de la ley.
- (30) Una prevención efectiva de las infracciones del Derecho de la Unión exige que la protección también se conceda a las personas que faciliten información sobre posibles infracciones que no se hayan materializado todavía, pero que probablemente lo serán. Por las mismas razones, también está justificada la protección para las personas que no aporten pruebas concluyentes, pero planteen dudas o sospechas razonables. Al mismo tiempo, no deberá protegerse la información que ya sea de dominio público, ni los rumores y habladurías.
- (31) El término «represalias» expresa la estrecha relación (de causa y efecto) que debe existir entre la denuncia y el trato desfavorable sufrido, directa o indirectamente, por el informante, de modo que dicha persona pueda gozar de protección jurídica. La protección eficaz de los informantes como medio de potenciar el cumplimiento del Derecho de la Unión requiere una definición amplia de las represalias, incluyendo

cualquier acto u omisión que se produzca en el contexto laboral y que cause un perjuicio a la persona.

- (32) La protección frente a represalias como medio de salvaguardar la libertad de expresión y la libertad de los medios de comunicación deberá otorgarse siempre tanto a las personas que notifican información sobre actos u omisiones en una organización (denuncia interna) o a una autoridad externa (denuncia externa) como a las personas que hacen pública dicha información (por ejemplo, directamente a través de plataformas web o de redes sociales, o a medios de comunicación, cargos electos, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos u organizaciones empresariales o profesionales).
- (33) En especial, los denunciantes constituyen fuentes importantes para los periodistas de investigación. Ofrecer una protección eficaz a los denunciantes frente a represalias aumenta la seguridad jurídica de los (potenciales) denunciantes y de esta forma fomenta y facilita la denuncia de infracciones también ante los medios de comunicación. A este respecto, la protección de los denunciantes como fuentes de informaciones periodísticas es crucial para salvaguardar la función de control que el periodismo de investigación desempeña en las sociedades democráticas.
- (34) Corresponde a los Estados miembros determinar las autoridades competentes para recibir y tramitar adecuadamente las denuncias sobre infracciones que entran en el ámbito de aplicación de la presente Directiva. Puede tratarse de organismos de regulación o de supervisión en los ámbitos de que se trate, autoridades policiales o judiciales y organismos de lucha contra la corrupción o defensores del pueblo. Las autoridades competentes designadas tendrán la capacidad y las competencias necesarias para evaluar la exactitud de las alegaciones presentadas en el informe y para ocuparse de las infracciones denunciadas, entre otros medios, a través de la apertura de una investigación, el enjuiciamiento, la acción de recuperación de fondos u otras medidas correctoras adecuadas, de conformidad con su mandato.
- (35) El Derecho de la Unión en ámbitos específicos, como el abuso de mercado<sup>53</sup>, la aviación civil<sup>54</sup> o la seguridad de las operaciones de extracción de petróleo y gas en alta mar<sup>55</sup>, ya contempla el establecimiento de cauces internos y externos de denuncia. La obligación de establecer tales cauces en los términos de la presente Directiva debe basarse, en la medida de lo posible, en cauces existentes ya previstos en actos específicos de la Unión.
- (36) Algunos órganos y organismos de la Unión, como la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA) y la Agencia Europea de Medicamentos (EMA), disponen de cauces y procedimientos externos para la recepción de información sobre infracciones que entran en el ámbito de aplicación de la presente Directiva y que básicamente prevén la confidencialidad sobre la identidad de los informantes. La presente Directiva no afecta a dichos cauces y procedimientos externos de denuncia, cuando existan, pero velará por que las personas que informen a dichos órganos y

---

<sup>53</sup> Antes citado.

<sup>54</sup> Reglamento (UE) n.º 376/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativo a la notificación de sucesos en la aviación civil, DO L 122 de 24.4.2014, p. 18.

<sup>55</sup> Directiva 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro, y que modifica la Directiva 2004/35/CE.

organismos de la Unión se beneficien de unas normas mínimas comunes en materia de protección en toda la Unión.

- (37) Para la efectiva detección y prevención de infracciones del Derecho de la Unión es fundamental, en la medida de lo posible, que la información pertinente llegue rápidamente a quienes están más próximos a la fuente del problema y tienen más posibilidades de investigarlo y competencias para remediarlo. Esto requiere que las entidades jurídicas de los sectores público y privado establezcan procedimientos internos adecuados para la recepción y la tramitación de denuncias.
- (38) En el caso de entidades jurídicas del sector privado, la obligación de establecer cauces internos es proporcional a su tamaño y al nivel de riesgo que sus actividades suponen para el interés público. Esto deberá aplicarse a todas las entidades medianas y grandes, con independencia de la naturaleza de sus actividades, sobre la base de su deber de recaudar el IVA. En general, las pequeñas empresas y las microempresas, tal como se definen en el artículo 2 del anexo de la Recomendación de la Comisión de 6 de mayo de 2003, en su versión modificada, deben quedar exentas de la obligación de establecer cauces internos<sup>56</sup>. No obstante, tras una evaluación adecuada del riesgo, los Estados miembros podrán exigir a las pequeñas empresas que establezcan cauces internos de denuncia en casos específicos (por ejemplo, debido a riesgos importantes derivados de sus actividades).
- (39) La exención de las pequeñas empresas y las microempresas de la obligación de establecer cauces internos de denuncia no deberá aplicarse a las empresas privadas del sector de los servicios financieros, que deberán seguir obligadas a establecerlos, en consonancia con las actuales obligaciones establecidas en el acervo de la Unión sobre servicios financieros.
- (40) Debe quedar claro que, en el caso de entidades jurídicas privadas que no prevean cauces internos de denuncia, los denunciantes deberán poder informar directamente a las autoridades externas competentes y gozar de la protección contra represalias que contempla la presente Directiva.
- (41) A fin de garantizar, en particular, el respeto de las normas de contratación pública en el sector público, la obligación de establecer cauces internos de denuncia deberá aplicarse a todas las entidades jurídicas públicas a nivel local, regional y nacional, pero de forma proporcional a su tamaño. En los casos de pequeñas entidades públicas en las que no siempre existen tales cauces internos, los Estados miembros podrán disponer que la denuncia interna se realice en un nivel superior de la Administración (es decir, a escala regional o central).
- (42) Siempre que se garantice la confidencialidad de la identidad del informante, corresponde a cada entidad jurídica privada y pública definir el tipo de cauces de denuncia que establecerá, por ejemplo mediante contacto personal, por correo, a través de un buzón físico destinado a recoger denuncias, por teléfono o a través de una plataforma en línea (intranet o internet). No obstante, estos cauces no deberán limitarse a aquellos (como la denuncia en persona o el buzón físico para denuncias) que no garanticen la confidencialidad de la identidad del informante.
- (43) También se podrá autorizar a terceros a recibir denuncias en nombre de entidades públicas y privadas, siempre que ofrezcan garantías suficientes de respeto de la

---

<sup>56</sup> Recomendación de la Comisión de 6 de mayo de 2003 sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas, DO L 124 de 20.5.2003, p. 36.

independencia, la confidencialidad, la protección de datos y el secreto. Puede tratarse de proveedores externos de plataformas de denuncia de infracciones, asesores o auditores externos, o representantes sindicales.

- (44) Los procedimientos internos de denuncia de infracciones deberán permitir a entidades jurídicas privadas recibir e investigar con total confidencialidad denuncias de los empleados de la entidad y de sus filiales (el grupo), pero también, en la medida de lo posible, de cualquiera de los agentes y proveedores del grupo y de cualquier persona que acceda a la información a través de sus actividades laborales relacionadas con la entidad y el grupo.
- (45) La designación de las personas o servicios de una entidad jurídica privada más adecuados para encomendarles la recepción y tramitación de las denuncias dependerá de la estructura de la entidad, pero, en cualquier caso, su función deberá garantizar la ausencia de conflictos de intereses y la independencia. En las entidades de menor tamaño, podría tratarse de una doble función a cargo de un responsable bien situado para comunicarse directamente con los responsables de la entidad, por ejemplo el supervisor principal o el director de recursos humanos, un responsable de asuntos jurídicos o de la privacidad, un director financiero, un director de auditoría o un miembro del consejo de administración.
- (46) En el contexto de la denuncia interna de infracciones, la calidad y la transparencia de la información sobre el procedimiento de tramitación de denuncias es crucial para generar confianza en la eficacia del sistema de protección de los denunciantes y reducir la probabilidad de que se produzcan nuevas denuncias o revelaciones innecesarias. Deberán comunicarse al informante, en un plazo razonable, las medidas previstas o adoptadas para tramitar la denuncia (por ejemplo, archivo debido a la falta de pruebas suficientes o por otros motivos; puesta en marcha de una investigación interna y, en su caso, sus resultados y las medidas adoptadas para abordar el problema planteado; remisión a una autoridad competente con vistas a una investigación más detenida) en la medida en que dicha información no afecte a la instrucción o investigación o a los derechos del interesado. Dicho plazo razonable no deberá exceder de tres meses en total. Cuando todavía se esté considerando la tramitación apropiada, el informante deberá ser informado de ello, así como de cualquier otro dato que pueda razonablemente esperar.
- (47) Las personas que estén considerando la posibilidad de denunciar actos relativos a infracciones del Derecho de la Unión deberán poder tomar una decisión fundada sobre su conveniencia, y sobre cuándo y cómo hacerlo. Las entidades públicas y privadas que dispongan de procedimientos internos de denuncia deberán facilitar información sobre los mismos, así como sobre los procedimientos para informar a las autoridades externas competentes. Esta información deberá ser fácilmente comprensible y accesible incluso, en la mayor medida posible, para personas distintas de los empleados que estén en contacto con la entidad debido a sus actividades laborales, tales como proveedores de servicios, distribuidores, proveedores y socios comerciales. Por ejemplo, dicha información podrá exponerse en un lugar visible y accesible a todas estas personas y en la web de la entidad, y también incluirse en cursos y actividades de formación sobre ética e integridad.
- (48) La prevención y detección efectivas de infracciones del Derecho de la Unión requiere garantizar que los potenciales denunciantes puedan aportar fácilmente y con total confidencialidad la información de que dispongan a las autoridades competentes para que estas puedan investigar y solventar el problema, en la medida de lo posible.

- (49) La falta de confianza en la utilidad de las denuncias es uno de los principales factores que desalientan a los potenciales denunciadores. Esto justifica la imposición de una obligación clara a las autoridades competentes para que actúen con diligencia en la tramitación de las denuncias recibidas y comuniquen a los informantes, en un plazo razonable, las medidas previstas o adoptadas para la tramitación (por ejemplo, archivo debido a la falta de pruebas suficientes o por otros motivos; puesta en marcha de una investigación interna y, en su caso, sus resultados y las medidas adoptadas para abordar el problema planteado; remisión a una autoridad competente con vistas a la tramitación) siempre que tal información no perjudique a la investigación o a los derechos de los interesados.
- (50) La tramitación y la comunicación al denunciante deberán producirse en un plazo razonable; esto se justifica por la necesidad de remediar con prontitud el problema objeto de la denuncia, así como de evitar la revelación innecesaria de información. El plazo no deberá exceder de tres meses, pero podrá ampliarse a seis cuando sea necesario debido a circunstancias específicas del caso, en particular la naturaleza y la complejidad del asunto, que puedan justificar una investigación larga.
- (51) Cuando esté así previsto en el Derecho nacional o de la Unión, las autoridades competentes deberán remitir los casos o la información pertinente a los órganos y organismos de la Unión, incluidos, a efectos de la presente Directiva, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y la Fiscalía Europea, sin perjuicio de la posibilidad de que el informante se dirija directamente a dichos órganos y organismos.
- (52) A fin de permitir una comunicación efectiva con su personal específico, es necesario que las autoridades competentes dispongan de canales específicos e independientes de sus sistemas normales de presentación de quejas por el público, que deberán ser de fácil utilización y permitirán la presentación de denuncias escritas y orales, electrónicas y no electrónicas.
- (53) Será preciso contar con personal específico de las autoridades competentes, formado profesionalmente, especialmente en el ámbito de las normas aplicables de protección de datos, para gestionar las denuncias y garantizar la comunicación con los informantes, así como para hacer un seguimiento adecuado de las denuncias.
- (54) Las personas que tengan intención de denunciar infracciones deberán poder tomar una decisión fundada sobre la conveniencia, así como sobre cuándo y cómo hacerlo. Por consiguiente, las autoridades competentes deberán hacer pública información sobre los canales de denuncia ante las autoridades competentes, los procedimientos aplicables y el personal específico de las autoridades. Toda la información referente a las denuncias deberá ser transparente, fácilmente comprensible y fiable con objeto de promover la comunicación y no de obstaculizarla.
- (55) Los Estados miembros velarán por que las autoridades competentes dispongan de procedimientos de protección adecuados para el tratamiento de las denuncias de infracciones y para la protección de los datos personales de quienes sean mencionados en la denuncia. Estos procedimientos garantizarán la protección de la identidad de cada informante, cada interesado y cada tercero a que se refiera la denuncia (por ejemplo, testigos o colegas) en todas las fases del procedimiento. Esta obligación debe entenderse sin perjuicio de la necesidad y la proporcionalidad de la obligación de revelar información cuando así lo exija el Derecho nacional o de la Unión y a reserva de las garantías apropiadas en virtud del mismo, también en el contexto de investigaciones o procesos judiciales o para salvaguardar las libertades de terceros, incluido el derecho de defensa del interesado.

- (56) Es necesario que el personal específico y el personal de la autoridad competente que tenga acceso a la información facilitada por un informante a dicha autoridad cumpla el deber de secreto profesional y de confidencialidad a la hora de transmitir los datos, tanto dentro como fuera de la autoridad competente, y también cuando una autoridad competente abra una investigación o una instrucción o cuando se ejecuten acciones relacionadas con la denuncia de infracciones.
- (57) Los Estados miembros deberán garantizar que las autoridades competentes registren y archiven adecuadamente todas las denuncias de infracciones y que, en su caso, la información facilitada pueda utilizarse como prueba si se procede a medidas de ejecución.
- (58) La protección de los datos personales de los informantes y de los interesados es esencial para evitar un trato injusto o daños a la reputación derivados de la revelación de datos personales, en especial la identidad de los interesados. Por lo tanto, de conformidad con los requisitos del Reglamento (UE) 2016/679, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos), las autoridades competentes deberán establecer procedimientos adecuados de protección de datos destinados específicamente a la protección del informante, los interesados y cualquier tercera persona mencionada en la denuncia, que incluyan un sistema seguro en el seno de la autoridad competente con derechos de acceso restringidos y únicamente accesible para el personal autorizado.
- (59) La revisión periódica de los procedimientos de las autoridades competentes y el intercambio de buenas prácticas entre ellas deberán garantizar que estos procedimientos sean adecuados y, por lo tanto, sirvan para su objeto.
- (60) Para gozar de protección, los informantes deben creer razonablemente, a la luz de las circunstancias y de la información de que dispongan en el momento de la denuncia, que los hechos que notifican son veraces. Esta creencia razonable debe presumirse hasta que se demuestre lo contrario. Se trata de una salvaguardia esencial contra denuncias malintencionadas, frívolas o abusivas y para garantizar que quienes deliberada y conscientemente comuniquen información incorrecta o engañosa no gocen de protección. Al mismo tiempo, garantiza que la protección no se pierda cuando el informante comunique información inexacta por error cometido de buena fe. En una línea similar, los informantes deberán tener derecho a protección en virtud de la presente Directiva si tienen motivos razonables para creer que la información notificada entra en el ámbito de aplicación de la Directiva.
- (61) Como norma general, el requisito de un uso de cauces de denuncia diferenciados es necesario para garantizar que la información llegue a las personas que puedan contribuir a una rápida y eficaz resolución de los riesgos para el interés público, así como para evitar daños injustificados derivados de la revelación de la información. Al mismo tiempo, son necesarias algunas excepciones que permitan al informante elegir el cauce más adecuado en función de las circunstancias particulares del asunto. Además, es necesario proteger la revelación de información teniendo en cuenta principios democráticos tales como la transparencia y la rendición de cuentas, y derechos fundamentales como la libertad de expresión y la libertad de los medios de comunicación, al tiempo que se encuentra un equilibrio entre el interés de los empresarios en la gestión de sus organizaciones y la defensa de sus aspiraciones y el interés de los ciudadanos en ser protegidos contra toda forma de perjuicio, conforme a

los criterios desarrollados en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>57</sup>.

- (62) Por regla general, los informantes deberán utilizar en primer lugar los cauces internos a su disposición y dirigirse a su empresario. No obstante, puede darse el caso de que no existan cauces internos (como ocurre en el caso de las entidades que no estén sujetas a la obligación de establecer dichos cauces en virtud de la presente Directiva o del Derecho nacional aplicable) o de que su utilización no sea obligatoria (como en el caso de las personas que no estén vinculadas por una relación laboral) o de que se hayan utilizado, pero no hayan funcionado correctamente (por ejemplo, la denuncia no se tramitó con diligencia o en un plazo razonable, o no se tomó ninguna medida en relación con la infracción pese al resultado positivo de la investigación).
- (63) En otros casos, no puede esperarse razonablemente que los cauces internos funcionen adecuadamente, por ejemplo, en el supuesto de que los informantes tengan razones válidas para pensar que sufrirán represalias en relación con la denuncia de infracciones, que su confidencialidad no será protegida, que el responsable último en el contexto laboral está implicado en la infracción, que la infracción podría ser ocultada, que podrían ocultarse o destruirse pruebas, que la eficacia de las investigaciones por parte de las autoridades competentes podría verse amenazada o que son necesarias medidas urgentes (por ejemplo, a causa de un riesgo inminente de peligro sustancial y específico para la vida, la salud y la seguridad de las personas, los animales o el medio ambiente). En todos estos casos, las personas que denuncien externamente ante las autoridades competentes y, en su caso, ante los órganos y organismos de la Unión estarán protegidas. Además, también deberá darse protección en los casos en que el Derecho de la Unión permita al informante dirigirse directamente a las autoridades nacionales competentes o a los órganos y organismos de la Unión, por ejemplo en el contexto de un fraude contra el presupuesto de la Unión, la prevención y detección del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo o en el ámbito de los servicios financieros.
- (64) Las personas que revelen públicamente infracciones también deberán recibir protección en los casos en que una infracción siga sin ser corregida (por ejemplo, al no haberse evaluado o investigado de manera adecuada o al no haberse adoptado medidas correctoras) pese a haber sido comunicada internamente o externamente mediante el uso de los distintos cauces disponibles; o en los casos en los que los informantes tengan razones válidas para sospechar razonablemente que existe una colusión entre el autor de la infracción y la autoridad competente, que pueden ocultarse o destruirse pruebas, o que la eficacia de las investigaciones por parte de las autoridades competentes pueda verse amenazada; o en casos de urgencia y peligro manifiesto para el interés público o cuando exista un riesgo de daños irreversibles, incluidos, entre otros, peligro para la integridad física.
- (65) Los informantes deberán ser protegidos contra toda forma de represalia, ya sea directa o indirecta, por parte de su empresario o por los clientes o destinatarios de servicios y por personas que trabajen por cuenta o en nombre de estas últimas, incluidos, por ejemplo, los compañeros y directivos de la misma organización o de otras

---

<sup>57</sup> Uno de los criterios para determinar si las posibles represalias contra los denunciadores que revelan información interfiere con la libertad de expresión de forma no necesaria en una sociedad democrática, es el de si las personas que revelaron la información tenían a su disposición cauces alternativos para hacerlo; véase, por ejemplo, Guja/Moldavia [GC], n.º 14277/04, CEDH 2008.

organizaciones con las que el informante esté en contacto en el contexto de sus actividades laborales, cuando la represalia sea recomendada o tolerada por el interesado. Deberá facilitarse protección frente a represalias aplicadas contra el propio informante, pero también frente a aquellas que puedan tomarse contra la persona jurídica a la que represente, como la denegación de prestación de servicios, el establecimiento de listas negras o el boicot a empresas. Las represalias indirectas incluyen asimismo las medidas adoptadas contra los familiares del informante que también mantengan una relación laboral con el empresario, o los clientes o destinatarios de los servicios del denunciante y los representantes de los trabajadores que hayan prestado apoyo al informante.

- (66) Cuando las represalias se producen impunemente y sin ser castigadas, esto amedrenta a los potenciales denunciantes. Una clara prohibición legal de las represalias tiene un importante efecto disuasorio, reforzado por disposiciones sobre responsabilidad personal y penas para los autores de las represalias.
- (67) Los denunciantes potenciales que no estén seguros sobre cómo denunciar o si van a ser protegidos pueden verse disuadidos de hacerlo. Los Estados miembros garantizarán que se facilite información pertinente de manera sencilla y fácilmente accesible al público en general. Deberá estar disponible un asesoramiento confidencial, imparcial, individual y gratuito respecto de si, por ejemplo, la información en cuestión está cubierta por las normas aplicables sobre protección de los denunciantes, sobre qué cauce de denuncia es mejor utilizar y sobre los procedimientos alternativos disponibles en caso de que la información no esté cubierta por la normativa aplicable («señalamiento»). El acceso a este asesoramiento puede ayudar a garantizar que las denuncias se realicen a través de los cauces apropiados y de manera responsable, y que las infracciones e irregularidades se detecten de forma puntual o que incluso puedan evitarse.
- (68) En determinados contextos nacionales y en ciertos casos, los informantes que sufran represalias pueden beneficiarse de formas de certificación de que cumplen las condiciones de las normas aplicables. A pesar de estas posibilidades, deberán tener acceso efectivo a una revisión judicial, de tal forma que sean los órganos jurisdiccionales los que decidan, sobre la base de todas las circunstancias particulares del asunto, si se cumplen las normas aplicables.
- (69) No deberá ser posible renunciar por vía contractual a los derechos y obligaciones establecidos en la presente Directiva. Las obligaciones legales o contractuales de las personas, como las cláusulas de fidelidad o los acuerdos de confidencialidad y no publicidad, no podrán ser invocadas para impedir las denuncias por parte de trabajadores, para denegar la protección o para penalizarlos por haberlas presentado. Al mismo tiempo, la presente Directiva no deberá afectar a la protección de la prerrogativa de secreto profesional en la relación cliente-abogado y en otras profesiones, con arreglo al Derecho nacional.
- (70) Es probable que las represalias sean justificadas por razones distintas de la denuncia y puede resultar muy difícil para los informantes probar el vínculo entre ambas, mientras que los autores de actos de represalia pueden tener más poder y recursos para documentar las medidas adoptadas y motivarlas. Por lo tanto, una vez que el informante demuestre, razonablemente, que ha presentado una denuncia o que ha revelado la información de conformidad con la presente Directiva y que ha sufrido un perjuicio, la carga de la prueba deberá recaer sobre la persona que haya tomado la

medida de represalia, quien deberá demostrar, en tal caso, que las medidas adoptadas no estaban vinculadas en modo alguno a la denuncia o la revelación.

- (71) Más allá de una prohibición expresa de represalias por ley, es fundamental que los informantes que sufran represalias tengan acceso a vías de recurso. El remedio adecuado en cada caso se determinará en función del tipo de medidas de represalia sufridas. Podrá tomar la forma de reintegración (por ejemplo, en caso de despido, traslado o degradación, o de congelación de formaciones o ascensos) o de restauración de un permiso, licencia o contrato cancelados; compensación por pérdidas financieras presentes y futuras (pérdida de salarios debidos, pero también futuras pérdidas de ingresos y costes relacionados con el cambio de profesión); reparación de otros daños económicos, como gastos jurídicos y costes de tratamiento médico, y daños inmateriales (dolor y sufrimiento).
- (72) Los tipos de acciones legales pueden variar entre ordenamientos jurídicos, pero deben garantizar, en la medida de lo posible, una tutela plena y efectiva. Los recursos no deben disuadir a posibles futuros denunciadores. Por ejemplo, permitir una compensación como alternativa a la reincorporación en caso de despido podría dar lugar a una práctica sistemática, en particular en las organizaciones de mayor tamaño y, por tanto, tener un efecto disuasorio sobre futuros denunciadores.
- (73) De especial importancia para los informantes son las medidas provisionales a la espera de la resolución del proceso judicial, que puede prolongarse. Pueden ser especialmente necesarias medidas provisionales para poner fin a amenazas, tentativas o actos continuados de represalia, como el acoso en el lugar de trabajo, o para prevenir formas de represalia como el despido, que puede ser difícil de revertir una vez transcurrido un largo período y arruinar financieramente a una persona, una perspectiva que puede disuadir eficazmente a potenciales denunciadores.
- (74) Las medidas adoptadas contra los informantes fuera del contexto laboral, por ejemplo a través de procedimientos por difamación, violación de derechos de autor, secretos comerciales, confidencialidad y protección de datos personales, también pueden suponer un grave efecto disuasorio para la denuncia de infracciones. La Directiva (UE) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>58</sup> exime a los informantes de las medidas, procedimientos y recursos de reparación civil que establece en caso de que la presunta obtención, utilización o revelación del secreto comercial se haya llevado a cabo para revelar alguna práctica abusiva, irregularidad o actividad ilegal, siempre que el denunciante actuara en defensa del interés general. También en otros procedimientos, los informantes deben poder confiar en que haber realizado una denuncia o revelación de conformidad con lo dispuesto en la presente Directiva sea considerado como un argumento en su defensa. En tales casos, la persona que inicie el procedimiento deberá probar cualquier intención por parte del informante de infringir la legislación.
- (75) Los honorarios de abogados pueden suponer un coste significativo para los informantes que tengan que defenderse a través de procesos judiciales contra medidas de represalia adoptadas contra ellos. Aunque podrían recuperar dichos gastos al final del proceso, podrían no estar en condiciones de adelantarlos, sobre todo si están desempleados y han sido incluidos en una lista negra. En determinados casos, puede

---

<sup>58</sup> 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.

ser esencial la ayuda a efectos de los procesos judiciales penales, especialmente de conformidad con las disposiciones de la Directiva (UE) 2016/1919 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>59</sup> y, de manera más general, el apoyo a quienes tienen una necesidad perentoria de ayuda financiera para poder hacer efectivos sus derechos a protección.

- (76) Los derechos del interesado deben estar protegidos para evitar daños a la reputación u otras consecuencias negativas. Además, sus derechos de defensa y de acceso a vías de recurso deben ser plenamente respetados en cada fase del procedimiento tras la denuncia, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 47 y 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Los Estados miembros deben garantizar el derecho de defensa del interesado, incluido el derecho de acceso al expediente, el derecho a ser oído y el derecho a una tutela judicial efectiva contra una decisión que le concierna con arreglo a los procedimientos aplicables establecidos en el Derecho nacional en el contexto de investigaciones o procesos judiciales ulteriores.
- (77) Toda persona que sufra un perjuicio, ya sea directa o indirectamente, como consecuencia de la denuncia o la revelación de información inexacta o engañosa debe gozar de la protección y las vías de recurso de que disponga con arreglo a las normas de Derecho común. En caso de que dicha denuncia o revelación inexacta o engañosa haya sido efectuada de forma deliberada y consciente, el interesado deberá tener derecho a ser indemnizado de conformidad con el Derecho nacional.
- (78) Las sanciones son necesarias para garantizar la eficacia de las normas sobre protección de los denunciantes. Las sanciones contra quienes tomen represalias u otras medidas de castigo contra los informantes pueden desalentar la aplicación de tales represalias o castigos. Son necesarias sanciones contra las personas que presenten una denuncia o hagan una revelación siendo conscientes de su falsedad, con el fin de impedir nuevas denuncias maliciosas y de preservar la credibilidad del sistema. La proporcionalidad de tales sanciones deberá garantizar que no tengan un efecto disuasorio sobre los potenciales denunciantes.
- (79) Todo tratamiento de datos personales realizado en aplicación de la presente Directiva, incluido el intercambio o la transmisión de datos personales por las autoridades competentes, deberá atenerse a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 y en la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, y todo intercambio o transmisión de información efectuado por las autoridades competentes a escala de la Unión deberá llevarse a cabo de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>60</sup>. Conviene prestar especial atención a los principios relativos al tratamiento de datos personales establecidos en el artículo 5 del Reglamento general de protección de datos, el artículo 4 de la Directiva (UE) 2016/680 y el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 45/2001, y al principio de protección de datos desde el diseño y por defecto contemplado en el artículo 25 del Reglamento general de protección de datos, el artículo 20 de la Directiva (UE) 2016/680 y el

---

<sup>59</sup> Directiva (UE) 2016/1919 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, relativa a la asistencia jurídica gratuita a los sospechosos y acusados en los procesos penales y a las personas buscadas en virtud de un procedimiento de orden europea de detención, DO L 297 de 4.11.2016, p. 1.

<sup>60</sup> Reglamento (CE) n.º 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos, DO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

artículo XX del Reglamento (UE) n.º 2018/XX por el que se deroga el Reglamento n.º 5/2001, y a la Decisión 1247/2002/CE.

- (80) La presente Directiva establece normas mínimas; por ello, los Estados miembros deben tener competencia para introducir o mantener disposiciones más favorables al informante, siempre que dichas disposiciones no interfieran con las medidas para la protección de los interesados.
- (81) De conformidad con el artículo 26, apartado 2, del TFUE, el mercado interior implica un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías y servicios estará garantizada. El mercado interior debe ofrecer a los ciudadanos de la Unión un valor añadido en forma de mejor calidad y seguridad de los bienes y servicios, garantizando un elevado nivel de salud pública y de protección del medio ambiente, así como la libre circulación de los datos personales. Así pues, el artículo 114 del TFUE es la base jurídica apropiada para adoptar las disposiciones necesarias para el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior. Además de lo dispuesto en dicho artículo 114, la presente Directiva debe disponer de bases jurídicas específicas adicionales a fin de cubrir los ámbitos del mercado interior que se basan en los artículos 16, 33, 43, 50, 53, apartado 1, 62, 91, 100, 103, 109, 168, 169 y 207 del Tratado, y en el artículo 31 del Tratado Euratom para la adopción de medidas de la Unión. Dado que la presente Directiva también aspira a proteger mejor los intereses financieros de la Unión, el artículo 325, apartado 4, del TFUE debe ser incluido como base jurídica.
- (82) El ámbito de aplicación material de la presente Directiva se basa en la identificación de los ámbitos en los que la introducción de protección de los denunciantes resulta justificada y necesaria sobre la base de la información de que se dispone actualmente. Este ámbito de aplicación material podrá ampliarse a otros ámbitos o actos de la Unión, si ello resulta necesario como medio de reforzar su aplicación a la luz de pruebas que puedan saltar a la palestra en el futuro o sobre la base de la evaluación de la forma en que haya funcionado la presente Directiva.
- (83) En caso de que se adopte nueva legislación relevante a efectos de la presente Directiva, dicha legislación deberá indicar, cuando proceda, que la presente Directiva será aplicable. En caso necesario, se modificarán el artículo 1 y el anexo.
- (84) El objetivo de la presente Directiva, a saber, reforzar el cumplimiento en determinados ámbitos y actos cuando la infracción del Derecho de la Unión pueda provocar graves perjuicios al interés público, a través de una protección eficaz de los denunciantes, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros actuando en solitario o de forma no coordinada, sino que puede alcanzarse mejor mediante una acción de la Unión que establezca normas mínimas armonizadas sobre la protección de los denunciantes. Además, solo la acción de la Unión puede aportar coherencia y adaptar las actuales normas de la Unión sobre protección de los denunciantes. Por consiguiente, la Unión puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar ese objetivo.
- (85) La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En consecuencia, la presente Directiva debe aplicarse de conformidad con esos derechos y principios. En particular, la presente Directiva pretende garantizar el pleno respeto de la libertad de expresión y de información, el derecho a la protección

de los datos de carácter personal, la libertad de empresa, el derecho a un elevado nivel de protección de los consumidores, el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho de defensa.

- (86) El Supervisor Europeo de Protección de Datos, al que se consultó de conformidad con el artículo 28, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 45/2001, emitió su dictamen el [...] <sup>61</sup>.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

## CAPÍTULO I

### ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES

#### *Artículo 1*

#### **Ámbito de aplicación material**

1. Con el fin de mejorar la aplicación del Derecho de la Unión y políticas en ámbitos específicos, la presente Directiva establece normas mínimas comunes para la protección de las personas que denuncien las siguientes actividades ilícitas o abusos de Derecho:
  - a) infracciones que correspondan al ámbito de aplicación de los actos de la Unión enumerados en el anexo (parte I y parte II) por lo que se refiere a las políticas siguientes:
    - i) contratación pública;
    - ii) servicios financieros, prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo;
    - iii) seguridad de los productos;
    - iv) seguridad en el transporte;
    - v) protección del medio ambiente;
    - vi) seguridad nuclear;
    - vii) seguridad de los alimentos y los piensos, salud y bienestar de los animales;
    - viii) salud pública;
    - ix) protección de los consumidores;
    - x) protección de los datos personales y de la intimidad, y seguridad de las redes y los sistemas de información;
  - b) infracciones de los artículos 101, 102, 106, 107 y 108 del TFUE e infracciones que entren en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo y del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo;

---

<sup>61</sup> DO C....

- c) infracciones que afecten a los intereses financieros de la Unión, tal como se definen en el artículo 325 del Tratado y como se concretan, en particular, en la Directiva (UE) 2017/1371 y en el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013;
  - d) infracciones relativas al mercado interior, conforme a lo dispuesto en el artículo 26, apartado 2, del TFUE, 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.
2. Cuando, en los actos sectoriales específicos de la Unión contemplados en la parte 2 del anexo, se establezcan normas específicas sobre la denuncia de infracciones, se aplicarán dichas normas. Las disposiciones de la presente Directiva serán aplicables a todas las cuestiones relativas a la protección de los informantes que no estén reguladas en actos sectoriales específicos de la Unión.

## *Artículo 2*

### **Ámbito de aplicación personal**

1. La presente Directiva se aplicará a los informantes empleados en el sector privado o público y que hayan tenido conocimiento de información sobre infracciones en un contexto laboral, incluyendo, como mínimo, a:
- a) las personas que tengan la condición de trabajadores por cuenta ajena, tal como se contempla en el artículo 45 del TFUE;
  - b) las personas que tengan la condición de trabajador por cuenta propia, tal como se contempla en el artículo 49 del TFUE;
  - c) los accionistas y personas pertenecientes al órgano de administración de una empresa, incluidos los miembros no ejecutivos, así como los voluntarios y los trabajadores en prácticas no remunerados;
  - d) cualquier persona que trabaje bajo la supervisión y la dirección de contratistas, subcontratistas y proveedores.
1. La presente Directiva también se aplicará a los informantes cuya relación laboral todavía no haya comenzado, en los casos en que la información relativa a una infracción haya sido obtenida durante el proceso de selección o de negociación precontractual.

## *Artículo 3*

### **Definiciones**

A los efectos de la presente Directiva, se aplicarán las definiciones siguientes:

- (1) «infracción»: actividad ilícita real o potencial o abuso de Derecho relacionados con los actos y ámbitos de la Unión contemplados en el artículo 1 y en el anexo;
- (1) «actividades ilícitas»: actos u omisiones contrarios al Derecho de la Unión;

- (2) «abuso de Derecho»: actos u omisiones que entren en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y que, aunque no parezcan ser ilícitos desde el punto de vista formal, frustren el objeto o el fin perseguido por las normas aplicables;
- (3) «información sobre infracciones»: pruebas sobre infracciones reales y sospechas razonables sobre posibles infracciones que no se hayan materializado todavía;
- (4) «denuncia»: información relativa a una infracción que se haya producido o sea susceptible de producirse en la organización en la que el informante trabaje o haya trabajado o en otra organización con la que dicha persona esté o haya estado en contacto con motivo de su trabajo;
- (5) «denuncia interna»: información sobre infracciones en el seno de una entidad jurídica pública o privada;
- (6) «denuncia externa»: información sobre infracciones ante las autoridades competentes;
- (7) «revelación»: puesta a disposición del público de información sobre infracciones obtenida en el marco de una relación laboral;
- (8) «informante»: persona física o jurídica que denuncie o revele información sobre infracciones obtenida en el marco de sus actividades laborales;
- (9) «contexto laboral»: actividades de trabajo presentes o pasadas en el sector público o privado a través de las cuales, independientemente de su naturaleza, las personas puedan obtener información sobre infracciones y en las que estas personas puedan sufrir represalias si informan sobre ellas;
- (10) «interesado»: persona física o jurídica a la que se haga referencia en la denuncia o revelación como la persona a la que se imputa la infracción o que esté asociada a dicha infracción;
- (11) «represalia»: acto real u omisión, o amenaza de acto real u omisión, motivado por una denuncia interna o externa que se produzca en un contexto laboral y que cause o puede causar perjuicios injustificados al informante;
- (12) «tramitación»: acción emprendida interna o externamente por el destinatario de la denuncia a fin de evaluar la exactitud de las alegaciones hechas en la denuncia y, en su caso, de poner remedio a la infracción, incluidas medidas como investigaciones internas, investigaciones, acciones judiciales, acciones de recuperación de fondos y archivo;
- (13) «autoridad competente»: autoridad nacional habilitada para recibir denuncias de conformidad con el capítulo III y designada para desempeñar las funciones previstas en la presente Directiva, en particular en lo que respecta a la tramitación de las denuncias.

## **CAPÍTULO II**

### **DENUNCIAS INTERNAS Y TRAMITACIÓN DE DENUNCIAS**

#### *Artículo 4*

#### **Obligación de establecimiento de cauces y procedimientos internos de denuncia y tramitación de denuncias**

1. Los Estados miembros velarán por que las entidades jurídicas de los sectores privado y público establezcan cauces internos y procedimientos de notificación y tramitación de denuncias, tras consultar con los interlocutores sociales, si procede.
2. Estos cauces y procedimientos deberán permitir la denuncia por parte de los empleados de la entidad. Podrán ser utilizados para la presentación de denuncias por otras personas que estén en contacto con la entidad en el marco de las actividades profesionales a las que se refiere el artículo 2, apartado 1, letras b), c) y d), pero la utilización de los cauces internos de denuncia no será obligatoria para estas categorías de personas.
3. Las entidades jurídicas del sector privado a que se refiere el apartado 1 serán las siguientes:
  - a) entidades jurídicas privadas con 50 o más empleados;
  - b) entidades jurídicas privadas con un volumen de negocios o balance anual igual o superior a 10 millones EUR;
  - c) entidades jurídicas privadas, de cualquier dimensión, que operen en el ámbito de los servicios financieros o que sean vulnerables al blanqueo de capitales o a la financiación del terrorismo, regulados en virtud de los actos de la Unión citados en el anexo.
4. Tras una adecuada evaluación del riesgo y teniendo en cuenta la naturaleza de las actividades de las entidades y el correspondiente nivel de riesgo, los Estados miembros podrán exigir que las pequeñas entidades jurídicas privadas, tal como se definen en la Recomendación de la Comisión de 6 de mayo de 2003<sup>62</sup>, distintas de las mencionadas en el apartado 3, letra c), establezcan cauces y procedimientos de denuncia internos.
5. Toda decisión adoptada por un Estado miembro de conformidad con el apartado 4 será notificada a la Comisión, junto con una justificación y los criterios utilizados en la evaluación del riesgo. La Comisión comunicará dicha decisión a los demás Estados miembros.
6. Las entidades jurídicas del sector público a que se refiere el apartado 1 serán las siguientes:
  - a) la Administración del Estado;
  - b) la Administración regional y provincial;
  - c) los municipios de más de 10 000 habitantes;
  - d) otras entidades de Derecho público.

#### *Artículo 5*

### **Procedimientos internos de denuncia y tramitación de denuncias**

1. Los procedimientos de denuncia y tramitación de denuncias a que se refiere el artículo 4 deberán incluir lo siguiente:

---

<sup>62</sup> Recomendación de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas, DO L 124 de 20.5.2003, p. 36.

- a) cauces para recibir denuncias que estén diseñados, establecidos y gestionados de tal forma que se garantice la confidencialidad de la identidad del informante y se impida el acceso al personal no autorizado;
- b) designación de la persona o del servicio competente para tramitar las denuncias;
- c) tramitación diligente de las denuncias por la persona o el servicio competentes;
- d) plazo razonable, no superior a tres meses tras la presentación de la denuncia, para comunicar al informante el curso dado a la misma;
- e) información clara y fácilmente accesible sobre los procedimientos y sobre cómo y en qué condiciones pueden presentarse denuncias ante las autoridades competentes de conformidad con el artículo 13, apartado 2, y, en su caso, ante los órganos y organismos de la Unión.

2. Los cauces previstos en el apartado 1, letra a), podrán utilizarse para presentar denuncias en los modos siguientes:

- (a) denuncias escritas en formato electrónico o en papel, o denuncias orales o por vía telefónica, grabadas o no grabadas;
- (b) reuniones presenciales con la persona o el servicio designados para recibir las denuncias.

Los cauces de denuncia podrán estar gestionados internamente por una persona o servicio designados para este cometido o ser prestados externamente por un tercero, a condición de que se respeten las salvaguardas y los requisitos mencionados en el apartado 1, letra a).

3. La persona o el servicio a que se refiere el apartado 1, letra b), podrá ser el mismo competente para recibir las denuncias. Podrá designarse a otras personas como «personas de confianza» a las que los informantes y las personas que estén considerando presentar una denuncia puedan solicitar asesoramiento confidencial.

### **CAPÍTULO III**

#### **DENUNCIAS EXTERNAS Y TRAMITACIÓN DE DENUNCIAS**

##### *Artículo 6*

#### **Obligación de establecimiento de cauces y procedimientos externos de denuncia y tramitación de denuncias**

1. Los Estados miembros designarán a las autoridades competentes encargadas de recibir y tramitar denuncias.
2. Los Estados miembros velarán por que las autoridades competentes:
  - a) establezcan cauces externos de denuncia independientes, autónomos, seguros y confidenciales para la recepción y el tratamiento de la información facilitada por el denunciante;
  - b) informen al informante sobre la tramitación de la denuncia en un plazo razonable, no superior a tres meses, o a seis meses en casos debidamente justificados;

c) transmitan la información contenida en la denuncia a los órganos u organismos competentes de la Unión, según proceda, para que se siga investigando, cuando ello esté previsto por el Derecho nacional o de la Unión.

1. Los Estados miembros velarán por que las autoridades competentes tramiten las denuncias adoptando las medidas necesarias y que, en la medida oportuna, investiguen el objeto de la denuncia. Las autoridades competentes comunicarán al informante el resultado final de la investigación.
2. Los Estados miembros velarán porque cualquier autoridad que haya recibido una denuncia, pero que no tenga competencias para abordarla, la transmita a la autoridad competente y porque el informante sea mantenido al corriente.

### *Artículo 7*

#### **Diseño de los cauces externos de denuncia**

1. Se considerará que los cauces externos de denuncia específicos son independientes y autónomos siempre que cumplan todos los criterios siguientes:
  - a) estén separados de los cauces de comunicación generales de la autoridad competente, incluidos aquellos a través de los cuales la autoridad competente se comunica internamente y con terceros en el curso normal de sus actividades;
  - b) estén diseñados y creados y sean gestionados de forma que se garantice la integridad y confidencialidad de la información y se impida el acceso al personal no autorizado de la autoridad competente;
  - c) permitan el almacenamiento de información duradera, de conformidad con el artículo 11, para que puedan realizarse nuevas investigaciones.
1. Los cauces de denuncia específicos permitirán la notificación, como mínimo, mediante todas las modalidades siguientes:
  - a) denuncia escrita en formato electrónico o en papel;
  - b) denuncia oral vía telefónica, grabada o no grabada;
  - c) reunión física con personal específico de la autoridad competente.
2. Las autoridades competentes garantizarán que las denuncias recibidas por medios que no sean los cauces de denuncia específicos a que se refieren los apartados 1 y 2 se remitan puntualmente y sin modificación al personal específico de la autoridad competente a través de cauces de comunicación específicos.
3. Los Estados miembros establecerán procedimientos para garantizar que, en caso de que una denuncia sea, en un principio, dirigida a una persona que no sea competente para la tramitación de denuncias, esta se abstenga de revelar cualquier dato que pudiera identificar al informante o al interesado.

### *Artículo 8*

#### **Personal específico**

1. Los Estados miembros velarán por que las autoridades competentes dispongan de personal específico que se encargue de la tramitación de las denuncias. El personal específico recibirá formación específica a efectos de la tramitación de denuncias.
2. El personal específico ejercerá las funciones siguientes:
  - a) informar a cualquier persona interesada sobre los procedimientos de denuncia;
  - b) recibir y tramitar denuncias;
  - c) mantener contacto con el informante a los efectos de informarle sobre el curso y el resultado de la investigación.

#### *Artículo 9*

### **Procedimientos aplicables a las denuncias externas**

1. Los procedimientos aplicables a las denuncias externas establecerán:
  - a) el modo en que la autoridad competente podrá requerir al informante que aclare la información presentada o facilite información adicional a la que tenga acceso;
  - b) un plazo razonable, no superior a tres meses, o a seis meses en casos debidamente justificados, para informar al informante sobre la tramitación de la denuncia y el tipo y contenido de dicha información;
  - c) el régimen de confidencialidad aplicable a las denuncias, incluida una descripción detallada de las circunstancias en las que podrán revelarse los datos confidenciales de un informante.
1. La descripción detallada a que se refiere el apartado 1, letra c) incluirá los casos excepcionales en los que la confidencialidad de los datos personales no pueda garantizarse, incluidos los casos en que la revelación de datos sea una obligación necesaria y proporcionada exigida en virtud del Derecho de la Unión o nacional en el contexto de investigaciones o procesos judiciales subsiguientes o para salvaguardar las libertades de terceros, incluido el derecho de defensa del interesado, siempre a reserva de las garantías apropiadas en virtud de ese Derecho.
2. La descripción detallada a que se refiere el apartado 1, letra c), se redactará de forma clara y en un lenguaje fácilmente comprensible y accesible para los informantes.

#### *Artículo 10*

### **Información relativa a la presentación y tramitación de denuncias**

Los Estados miembros velarán por que las autoridades competentes publiquen en una sección separada, fácilmente identificable y accesible de sus sitios web, como mínimo la información siguiente:

- a) las condiciones bajo las cuales los informantes pueden optar a protección con arreglo a la presente Directiva;
- b) los cauces de comunicación para la presentación y tramitación de denuncias:

- i) los números de teléfono, indicando si las conversaciones mantenidas a través de estas líneas telefónicas se graban o no;
  - ii) las direcciones electrónicas y postales específicas, que sean seguras y garanticen la confidencialidad, a efectos contactar con el personal específico;
- c) los procedimientos aplicables a la denuncia de las infracciones a las que se refiere el artículo 9;
- d) el régimen de confidencialidad aplicable a las denuncias y, en particular, la información sobre el tratamiento de los datos de carácter personal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento (UE) 2016/679, el artículo 13 de la Directiva (UE) 2016/680 y el artículo 11 del Reglamento (CE) n.º 45/2001, según proceda.
- e) la naturaleza de la tramitación de que son objeto las denuncias;
- f) las vías de recurso y los procedimientos disponibles contra represalias, y las posibilidades de que las personas que contemplen la presentación de una denuncia reciban asesoramiento confidencial;
- g) una declaración en la que se explique claramente que se considerará que las personas que pongan en conocimiento de la autoridad competente información de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva no vulneran las restricciones sobre comunicación de información impuestas contractualmente o por cualquier disposición legislativa, reglamentaria o administrativa, y no incurrir en responsabilidad de ningún tipo como consecuencia de dicha revelación.

### *Artículo 11*

#### **Registro de denuncias**

1. Los Estados miembros velarán por que las autoridades competentes lleven un registro de todas las denuncias recibidas.
2. Las autoridades competentes acusarán sin demora recibo de las denuncias escritas enviadas a la dirección postal o electrónica indicada por el informante, a menos que este solicite expresamente otra cosa o que la autoridad competente considere razonablemente que el envío de un acuse de recibo pondría en peligro la protección de la identidad del informante.
3. Cuando para la denuncia se utilice una línea telefónica con grabación, y siempre que el informante dé su consentimiento, la autoridad competente tendrá derecho a documentar la denuncia oral de una de las maneras siguientes:
  - a) una grabación de la conversación en un soporte duradero y accesible;
  - b) una transcripción completa y precisa de la conversación realizada por el personal específico de la autoridad competente.

La autoridad competente ofrecerá al informante la posibilidad de comprobar, rectificar y aceptar mediante su firma la transcripción de la conversación.

1. En los casos en que para la denuncia se utilice una línea telefónica sin grabación, la autoridad competente tendrá derecho a documentar la comunicación oral en forma de acta detallada de la conversación, elaborada por el personal específico. La autoridad

competente ofrecerá al informante la posibilidad de comprobar, rectificar y aceptar mediante su firma el acta de la llamada.

2. Cuando una persona solicite una reunión con el personal específico de la autoridad competente a efectos de la presentación de una denuncia con arreglo al artículo 7, apartado 2, letra c), la autoridad competente garantizará, con el consentimiento del informante, que se conserven registros completos y precisos de la reunión en un formato duradero y accesible. La autoridad competente tendrá derecho a documentar el acta de una reunión de una de las maneras siguientes:

- a) grabación de la conversación en un soporte duradero y accesible;
- b) acta detallada de la reunión elaborada por el personal específico de la autoridad competente.

La autoridad competente ofrecerá al informante la posibilidad de comprobar, rectificar y aceptar mediante su firma el acta de la reunión.

#### *Artículo 12*

### **Revisión de los procedimientos por las autoridades competentes**

Los Estados miembros velarán por que las autoridades competentes revisen regularmente sus procedimientos de recepción y tramitación de denuncias, por lo menos una vez cada dos años. Al revisar dichos procedimientos, las autoridades competentes tendrán en cuenta su experiencia y la de otras autoridades competentes y adaptarán sus procedimientos en consecuencia.

## **CAPÍTULO IV**

### **PROTECCIÓN DE LOS INFORMANTES Y LOS INTERESADOS**

#### *Artículo 13*

### **Requisitos para la protección de los informantes**

1. El informante podrá beneficiarse de protección en virtud de la presente Directiva siempre que haya motivos fundados para creer que la información comunicada era veraz en el momento de la denuncia y que esta información entra en el ámbito de aplicación de la presente Directiva.
2. Las personas que presenten denuncias externas tendrán derecho a protección en virtud de la presente Directiva si se cumple alguna de las condiciones siguientes:
  - a) el denunciante presentó primero la denuncia a nivel interno, pero no se tomaron medidas apropiadas al respecto en el plazo razonable a que se refiere el artículo 5;
  - b) el informante no disponía de cauces internos para la presentación de denuncias o no podía esperarse razonablemente que tuviese conocimiento de la existencia de tales cauces;
  - c) la utilización de cauces internos de denuncia no era obligatoria para el informante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4, apartado 2;

- d) no podía esperarse razonablemente que el informante utilizase cauces internos de denuncia a la luz del objeto de la denuncia;
  - e) el denunciante tenía 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;
  - f) el denunciante podía dirigirse directamente a través de los cauces externos de denuncia a una autoridad competente en virtud del Derecho de la Unión.
3. La persona que denuncie ante los órganos y organismo pertinentes de la Unión infracciones que entren en el ámbito de aplicación de la presente Directiva podrá acogerse a protección con arreglo a lo dispuesto en la presente Directiva en las mismas condiciones que una persona que haya presentado una denuncia externa de conformidad con las condiciones establecidas en el apartado 2.
4. La persona que revele públicamente información sobre infracciones que entren en el ámbito de aplicación de la presente Directiva tendrá derecho a protección en virtud de la presente Directiva cuando:
- a) haya presentado en primer lugar una denuncia de forma interna o externa de conformidad con los capítulos II y III y el apartado 2 del presente artículo, pero no se hayan tomado medidas apropiadas al respecto en el plazo establecido en el artículo 6, apartado 2, letra b), y en el artículo 9, apartado 1, letra b); o
  - b) no podía 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.

#### *Artículo 14*

##### **Prohibición de represalias contra los informantes**

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para prohibir todas las formas de represalias, ya sean directas o indirectas, contra los informantes que cumplan las condiciones establecidas en el artículo 13, en particular, en forma de:

- a) suspensión, despido, destitución o medidas equivalentes;
- b) degradación o denegación de ascensos;
- c) cambio de puesto de trabajo, cambio de ubicación del lugar de trabajo, reducción salarial o cambio del horario de trabajo;
- d) denegación de formación;
- e) evaluación o referencias negativas con respecto a sus resultados laborales;
- f) imposición de cualquier medida disciplinaria, amonestación u otra sanción, incluidas las sanciones pecuniarias;
- g) coacciones, intimidaciones, acoso u ostracismo en el lugar de trabajo;
- h) discriminación, marginación o trato injusto;
- i) no conversión de un contrato de empleo temporal en permanente;
- j) no renovación o rescisión anticipada de un contrato de trabajo temporal;

- k) daños, incluidos a su reputación, o pérdidas económicas, incluidas la pérdida de negocio y de ingresos;
- l) inclusión en listas negras sobre la base de un acuerdo sectorial, formal o informal, que implique que en el futuro la persona no encontrará empleo en dicho sector;
- m) resolución anticipada o cancelación de contratos de bienes o servicios;
- n) anulación de un permiso o autorización.

### *Artículo 15*

#### **Medidas para la protección de los informantes contra represalias**

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar la protección contra represalias de los informantes que cumplan las condiciones establecidas en el artículo 13. Dichas medidas incluirán, en particular, las que figuran en los apartados 2 a 8.
2. Deberá ponerse a disposición del público información y asesoramiento independientes, de carácter general y gratuitos sobre los procedimientos y recursos disponibles para la protección contra represalias.
3. Los informantes tendrán acceso a asistencia efectiva por parte de las autoridades competentes ante cualquier autoridad pertinente asociada a su protección contra represalias, incluida, cuando así se contemple en el Derecho nacional, la certificación de que pueden acogerse a protección al amparo de la presente Directiva.
4. No se considerará que las personas que denuncien externamente ante las autoridades competentes o que hagan una revelación pública de conformidad con la presente Directiva hayan infringido ninguna restricción de revelación de información impuesta por vía contractual o por cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa, ni que incurran en responsabilidad de ningún tipo en relación con dicha revelación.
5. En los procesos judiciales relativos a los perjuicios sufridos por los informantes, y a reserva de que el denunciante aporte motivos fundados para pensar que el perjuicio se originó como represalia por haber presentado la denuncia o por haberla revelado, corresponderá a la persona que haya adoptado la medida de represalia probar que el perjuicio no fue consecuencia de la denuncia, sino que se basó exclusivamente en motivos debidamente justificados.
6. Los informantes tendrán acceso, en su caso, a medidas correctoras contra represalias, incluidas medidas cautelares a la espera de la resolución del proceso judicial con arreglo al Derecho nacional.
7. Además de la exención de las medidas, procedimientos y soluciones previstos en la Directiva (UE) 2016/943, en los procesos judiciales, incluidos los relativos a difamación, violación de derechos de autor, vulneración de la confidencialidad o solicitudes de indemnización basadas en legislación laboral privada, pública o colectiva, los denunciantes tendrán derecho a alegar en su descargo el haber presentado una denuncia o haberla revelado de conformidad con la presente Directiva.

8. Además de facilitar asistencia jurídica gratuita a los informantes en los procesos penales y en los procesos civiles transfronterizos de conformidad con la Directiva (UE) 2016/1919 y la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>63</sup>, y de conformidad con el Derecho nacional, los Estados miembros podrán establecer otras medidas de apoyo y asistencia jurídica y financiera a los informantes en el marco de un proceso judicial.

### *Artículo 16*

#### **Medidas para la protección de los interesados**

1. Los Estados miembros velarán por que los interesados disfruten plenamente de su derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, a la presunción de inocencia y al derecho de defensa, incluido el derecho a ser oídos, así como a acceder a su expediente, de conformidad con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
2. Cuando la identidad de los interesados no sea conocida por el público, las autoridades competentes velarán por que dicha identidad sea protegida mientras la investigación esté en curso.
3. Los procedimientos expuestos en los artículos 9 y 11 se aplicarán también a la protección de la identidad de los interesados.

### *Artículo 17*

#### **Sanciones**

1. Los Estados miembros deberán establecer sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias aplicables a las personas físicas o jurídicas que:
  - a) impidan o intenten impedir la presentación de denuncias;
  - b) adopten medidas de represalia contra los informantes;
  - c) promuevan procedimientos temerarios contra los informantes;
  - d) incumplan el deber de mantener la confidencialidad de la identidad de los informantes.
1. Los Estados miembros deberán establecer sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias aplicables a las personas que presenten denuncias o efectúen revelaciones maliciosas o abusivas, incluidas medidas que permitan compensar a las personas que hayan sufrido daños resultantes de denuncias o revelaciones maliciosas o abusivas.

---

<sup>63</sup> Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles, DO L 136 de 24.5.2008, p. 3.

## *Artículo 18*

### **Tratamiento de datos personales**

Todo tratamiento de datos personales realizado en aplicación de la presente Directiva, incluido el intercambio o transmisión de datos personales por las autoridades competentes, se realizará de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679 y la Directiva (UE) 2016/680. Todo intercambio o comunicación de información por las autoridades competentes a escala de la Unión se realizará de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 45/2001. Los datos personales que no sean pertinentes para la tramitación de un caso específico se eliminarán inmediatamente.

## **CAPÍTULO V**

### **DISPOSICIONES FINALES**

## *Artículo 19*

### **Trato más favorable**

Los Estados miembros podrán introducir o mantener disposiciones más favorables a los derechos de los informantes que los establecidos en la presente Directiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 16 y en el artículo 17, apartado 2.

## *Artículo 20*

### **Transposición**

1. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la presente Directiva a más tardar el 15 de mayo de 2021. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.
2. Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

## *Artículo 21*

### **Informes, evaluación y revisión**

1. Los Estados miembros facilitarán a la Comisión toda la información pertinente relativa a la ejecución y aplicación de la presente Directiva. Basándose en la información recibida, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un

informe de ejecución y aplicación de la presente Directiva a más tardar el 15 de mayo de 2023.

2. Sin perjuicio de las obligaciones en materia de información establecidas en otros actos legislativos de la Unión, los Estados miembros presentarán anualmente a la Comisión las siguientes estadísticas sobre las denuncias mencionadas en el capítulo III, si se dispone de ellas a nivel central en el Estado miembro de que se trate:
  - a) número de denuncias recibidas por las autoridades competentes;
  - b) número de investigaciones y actuaciones judiciales iniciadas a raíz de dichas denuncias, y su resultado final;
  - c) estimación del perjuicio financiero, si se ha podido determinar, y de los importes recuperados tras las investigaciones y actuaciones judiciales relacionadas con las infracciones notificadas.
1. A más tardar el 15 de mayo de 2027, la Comisión, teniendo en cuenta su informe presentado con arreglo al apartado 1 y las estadísticas presentadas por los Estados miembros conforme a lo dispuesto en el apartado 2, presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo en el que evaluará el impacto de la legislación nacional de transposición de la presente Directiva. El informe examinará la forma en que ha funcionado la presente Directiva y sopesará la necesidad de introducir medidas adicionales, en particular, cuando proceda, modificaciones con vistas a ampliar el ámbito de aplicación de la presente Directiva a otros ámbitos o actos de la Unión.

#### *Artículo 22*

#### **Entrada en vigor**

La presente Directiva entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

#### *Artículo 23*

#### **Destinatarios**

Los destinatarios de la presente Directiva son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Parlamento Europeo*  
*El Presidente*

*Por el Consejo*  
*El Presidente*