



Bruselas, 23.4.2018  
COM(2018) 214 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO**

**Reforzar la protección de los denunciantes en la UE**

## 1. Introducción

Los principales escándalos de los últimos años y meses, desde las revelaciones de LuxLeaks hasta los papeles de Paradise y de Panamá, pasando por el Dieselgate o la consultora Cambridge Analytica, han llamado nuestra atención sobre hasta qué punto pueden dañar gravemente el interés público las irregularidades dentro de organizaciones o empresas tanto en el sector público como en el privado. En muchos casos, estos escándalos, así como el daño que se hace al medio ambiente, a la salud y la seguridad públicas y a las finanzas públicas nacionales o de la Unión Europea (UE), se han detectado gracias a personas que han alzado su voz cuando se han encontrado con irregularidades en el marco de su trabajo. Estos «denunciantes» a menudo arriesgan su carrera y sus medios de subsistencia y, en algunos casos, sufren repercusiones graves y duraderas que afectan a sus finanzas, su salud, su reputación y su vida personal. Asegurarse de que se protege adecuadamente a quienes denuncian es un elemento clave para prevenir irregularidades y defender el interés público.

Los denunciantes constituyen también una fuente crucial para el periodismo de investigación. Los denunciantes a menudo se dirigen a periodistas cuando no se da respuesta a sus preocupaciones sobre una irregularidad y su única opción es hacerla pública. Aplicar medidas de salvaguardia al papel de vigilancia del periodismo de investigación en la sociedad democrática requiere no solo proteger la confidencialidad de sus fuentes, sino también proteger a los denunciantes contra las represalias, en caso de que su identidad quede al descubierto.

En este contexto, la Comisión está estableciendo unos parámetros en término de política para reforzar la protección de los denunciantes a nivel de la UE y propone una «Directiva sobre la protección de las personas que denuncian infracciones del Derecho de la Unión»<sup>1</sup>. A tal efecto, se inspira en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el derecho a la libertad de expresión y la Recomendación del Consejo de Europa relativa a la protección de denunciantes<sup>2</sup> de 2014 que establece principios para guiar a los Estados a la hora de introducir o revisar normas para los denunciantes que denuncien o divulguen información sobre amenazas o daños para el interés público<sup>3</sup>. Estos principios incluyen elementos esenciales para unas normas efectivas y equilibradas que protejan a los denunciantes legítimos mientras proporcionan medidas de salvaguardia y compromisos para quienes se han visto perjudicados por informes inexactos o maliciosos<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> COM(2018) 218.

<sup>2</sup> [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5)

<sup>3</sup> Véase también la Resolución 2170 (2017) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa *Promoting integrity in governance to tackle political corruption* (Promover la integridad en la gobernanza para hacer frente a la corrupción política) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23930&lang=en> y

Resolución 2060 (2015) *Improving the protection of whistle-blowers* (Mejorar la protección de los denunciantes) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21931&lang=en>

<sup>4</sup> Las normas de protección de los denunciantes se exponen con más detalle en instrumentos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2004, de la que forman parte la UE y todos sus Estados miembros, y los Convenios en materia civil y penal del Consejo de Europa sobre la corrupción de 1999.

Varios Estados miembros de la UE han adoptado algunas de estas normas en los últimos años. Algunos Estados miembros ya tienen una legislación completa en vigor<sup>5</sup>. Otros ofrecen tan solo protección sectorial, por ejemplo, en la lucha contra la corrupción o solo para el sector público. Algunos de los Estados miembros están considerando nuevas leyes que introduzcan o refuercen la protección de los denunciantes.

Ya se han introducido elementos de protección de los denunciantes en instrumentos específicos de la UE en ámbitos como los servicios financieros, la seguridad de los transportes y la protección medioambiental, en los que existía una urgente necesidad de garantizar que el Derecho de la Unión se aplica correctamente. La Directiva relativa a secretos comerciales<sup>6</sup> protege a los denunciantes que divulgan un secreto comercial para proteger el interés público eximiéndoles de responsabilidad.

En general, la protección de los denunciantes disponible actualmente en la UE está fragmentada según los diferentes Estados miembros y refleja distintas características según las políticas que se consideren. Los recientes escándalos con impacto transfronterizo descubiertos por denunciantes ilustran cómo una protección insuficiente en un país puede no solo tener un impacto negativo en el funcionamiento de las políticas de la UE en dicho país, sino también afectar a otros países y al conjunto de la UE.

Según la encuesta especial del Eurobarómetro sobre corrupción de 2017<sup>7</sup>, en torno a uno de cada tres europeos (29 %) considera que no debería denunciarse la corrupción ya que no hay protección para quienes la denuncian. En la consulta pública de 2017 de la Comisión<sup>8</sup>, el miedo a las consecuencias legales y financieras fue la razón más citada para justificar por qué los trabajadores no denuncian las irregularidades.

El temor a las represalias está a menudo bien fundado. La encuesta *Global Business Ethics Survey* de 2016<sup>9</sup> realizada a más de 10 000 trabajadores en los sectores privado, público y sin ánimo de lucro en trece países arrojó que el 33 % de los trabajadores habían tenido conocimiento de faltas; el 59 % de ellos las denunciaron, y el 36 % de estos sufrieron represalias.

La falta de confianza en la utilidad del acto de denunciar se refleja en las conclusiones del Eurobarómetro especial n.º 470: las dos razones más comunes para no denunciar la corrupción fueron: i) la dificultad para presentar pruebas (45 %), ii) incluso si hubiera pruebas disponibles, los responsables no serían castigados (32 %).

Además, los denunciantes potenciales que presencian actividades ilegales y que se sienten seguros para denunciar pueden no hacerlo sencillamente porque no saben dónde ni cómo denunciar. El 49 % de los encuestados en el Eurobarómetro especial de 2017 sobre la corrupción no sabrían dónde denunciarla si la sufrieran o tuvieran conocimiento de ella. Tan

---

<sup>5</sup> Eslovaquia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, Países Bajos, Reino Unido y Suecia.

<sup>6</sup> Directiva (UE) 2016/943, 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, p. 1.

<sup>7</sup> [https://data.europa.eu/euodp/es/data/dataset/S2176\\_88\\_2\\_470\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/es/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG)

<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> ECI (2016), *Global Business Ethic Survey, Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity* (Evaluar el riesgo y promover la integridad en el lugar de trabajo)

[http://www.boeing.com/2016\\_Global\\_Ethics\\_Survey\\_Report.pdf](http://www.boeing.com/2016_Global_Ethics_Survey_Report.pdf). La encuesta *Global Business Ethic Survey* está financiada por la industria.

solo el 15 % de todos los que respondieron a la consulta de la Comisión conocía las normas existentes sobre protección de los denunciantes en su país.

Algunos factores socioculturales, en concreto percepciones sociales negativas profundamente arraigadas sobre los denunciantes, contribuyen también a la ausencia de denuncias<sup>10</sup>. El temor a la mala reputación fue la tercera razón más citada en la consulta de la Comisión sobre por qué los trabajadores no denuncian las irregularidades.

Las instituciones de la UE y numerosas partes interesadas han pedido una mayor protección de los denunciantes a nivel de la UE. En enero y en octubre de 2017, el Parlamento Europeo<sup>11</sup> encargó a la Comisión que presentara una propuesta legislativa horizontal para finales del año 2017 para garantizar un nivel elevado de protección para los denunciantes en la UE, tanto en el sector público como en el privado, y en las instituciones nacionales y de la UE. El Consejo animó a la Comisión a explorar la posibilidad de una acción futura de la UE en sus Conclusiones sobre la transparencia fiscal del 11 de octubre de 2016<sup>12</sup>. Tanto las organizaciones de la sociedad civil como los sindicatos han pedido sistemáticamente una legislación a nivel de toda la UE para proteger a los denunciantes que actúan en aras del interés público<sup>13</sup>.

## **2. El valor añadido de la protección de los denunciantes a nivel de la UE**

De acuerdo con la carta de intenciones del presidente Juncker que acompañaba a su discurso sobre el estado de la Unión de 2016<sup>14</sup>, la Comisión ha evaluado el alcance de nuevas medidas para reforzar la protección de los denunciantes a nivel de la UE.

### *Reforzar la aplicación de la legislación de la UE y proteger la libertad de expresión*

La evaluación de la Comisión muestra que las lagunas existentes y la naturaleza irregular de la protección de los denunciantes empañan la aplicación de las normas de la UE. En ámbitos en los que las violaciones del Derecho de la Unión son difíciles de destapar, los denunciantes pueden ser cruciales. Garantizar que los denunciantes se sienten seguros para denunciar puede llevar a la detección, investigación y acción penal efectivas de las violaciones del Derecho de la Unión que, de lo contrario, podrían causar un grave perjuicio al interés público.

Las normas existentes de la UE en materia de protección de los denunciantes se desarrollaron como consecuencia de los escándalos y para responder a las debilidades emergentes en la

---

<sup>10</sup> Transparencia Internacional (2013), *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU* (Denunciar irregularidades en Europa: protecciones legales para los denunciantes en la UE).

<sup>11</sup> Respectivamente, Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre medidas legítimas para la protección de los denunciantes de irregularidades que, en aras del interés público, revelan información confidencial sobre empresas y organismos públicos [2016/2224(INI)] y Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de enero de 2017, sobre la función de los denunciantes en la protección de los intereses financieros de la UE [2016/2055(INI)].

<sup>12</sup> <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/10/11/ecofin-conclusions-tax-transparency/>

<sup>13</sup> Tales como Transparencia Internacional, la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos y la Federación Europea de Periodistas. Una petición de Eurocadres reunió más de 81 000 firmas y el apoyo de más de 80 organizaciones pertinentes <https://act.wemove.eu/campaigns/whistleblowers-ES>.

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016\\_es](https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_es). Este compromiso se reafirmó en los programas de trabajo de la Comisión en 2017 y 2018 [https://ec.europa.eu/info/strategy/strategy-documents\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/strategy-documents_es), [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp\\_2018\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_es.pdf).

aplicación de tales normas en sectores específicos. Por ejemplo, la UE actuó para proteger a los denunciantes de los servicios financieros después de la crisis financiera, lo que puso de manifiesto graves carencias en la aplicación de las normas de la UE<sup>15</sup>. La evaluación de la Comisión muestra que ahora es el momento de actuar de forma proactiva y emplear la protección de los denunciantes como parte sistémica de la aplicación del Derecho de la Unión no solo en áreas donde ya se ha producido un grave daño al interés público, sino también con carácter preventivo.

Reforzar la protección de los denunciantes da efecto al compromiso de la Comisión de concentrarse más en la aplicación en aras del interés general, tal y como se establece en la Comunicación de 2016 sobre el *Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación*<sup>16</sup>. Una mejor protección de los denunciantes puede resultar beneficiosa para la vida diaria y el bienestar de todos los europeos al ayudar a prevenir riesgos graves para el interés público que pueden extenderse más allá de las fronteras nacionales. Además, la consulta de la Comisión mostró un rotundo apoyo a unas normas mínimas jurídicamente vinculantes en materia de protección de los denunciantes en el Derecho de la Unión, en especial en la lucha contra el fraude, la corrupción, la evasión y la elusión fiscales, y en la protección medioambiental y la salud y seguridad públicas.

Además, una protección sólida de los denunciantes a nivel de la UE salvaguarda el derecho a la libertad de expresión y la libertad de prensa, recogido en el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Esto da efecto a los compromisos de la Comisión de seguimiento del segundo coloquio anual sobre derechos fundamentales en materia de «Pluralismo de los medios de comunicación y democracia» de noviembre de 2016<sup>17</sup>. Los denunciantes se mostrarán más dispuestos a hablar con los periodistas de investigación si están protegidos frente a las represalias y se les brinda la seguridad jurídica que necesitan para tomar una decisión informada, plenamente conscientes de sus derechos y responsabilidades.

#### *Mejor protección de los intereses financieros de la UE*

Ofrecer una sólida protección a los denunciantes más allá de la protección ya proporcionada al personal de la UE puede facilitar la detección, la prevención y disuasión del fraude, la corrupción, la mala gestión y otras actividades ilegales que afectan a los intereses financieros de la UE, fortaleciendo de esta manera el sistema de aplicación en cuestión. Este sistema se basa actualmente en el trabajo de las autoridades nacionales y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). En el futuro, la Fiscalía Europea impulsará este sistema, que investigará y perseguirá los delitos que afecten al presupuesto de la UE.

Por lo que respecta a las instituciones y órganos de la Unión, el personal de la UE disfruta de protección para los denunciantes en virtud del Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea y del régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea . Desde 2004, el

---

<sup>15</sup> Comunicación de 8 de diciembre de 2010, *Regímenes sancionadores más rigurosos en el sector de servicios financieros*, COM(2010) 716 final.

<sup>16</sup> 2017/C 18/02.

<sup>17</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)

Reglamento (CE, Euratom) n.º 723/2004 del Consejo<sup>18</sup> modificó el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea para, entre otros aspectos, establecer procedimientos para denunciar el fraude, la corrupción o irregularidades graves y ofrecer protección contra las consecuencias adversas para el personal de la UE que denuncia irregularidades.

*Contribuir a un mercado único justo y que funcione adecuadamente*

Una sólida protección de los denunciantes puede contribuir al funcionamiento del mercado único de diversas maneras.

Los denunciantes pueden ayudar a abordar la aplicación insuficiente de las normas de adjudicación de los contratos públicos por parte de las autoridades nacionales y los operadores de servicios públicos<sup>19</sup>. Esto, a su vez, puede aumentar la integridad de las empresas y la rendición de cuentas en los sectores público y privado y ayudar a prevenir y a detectar la corrupción, así como otras irregularidades. En concreto, la corrupción no denunciada disminuye los ingresos y presupuestos, lo que lleva a una prestación insuficiente de servicios públicos, distorsiona la inversión pública y actúa como un lastre para el crecimiento económico al crear incertidumbre empresarial, ralentizar los procesos e imponer costes adicionales<sup>20</sup>.

Proteger a los denunciantes ayudará también a garantizar las condiciones de competencia equitativas necesarias para que el mercado único funcione adecuadamente y para que las empresas operen en un entorno competitivo saludable. La introducción de normas sólidas de protección de los denunciantes puede mejorar la capacidad de las empresas para detectar y denunciar la mala gestión con prontitud y evitar mayores daños económicos, así como daños para la reputación de la empresa.

La información privilegiada es esencial para sacar a la luz las vulneraciones de la ley de la competencia de la UE, incluidas las normas sobre ayudas estatales. Esta información serviría para proteger el funcionamiento eficiente de los mercados de la Unión, permitir unas condiciones de competencia equitativas para los negocios y ofrecer beneficios a los consumidores. En cuanto a las normas de competencia aplicables a las empresas, la protección de los denunciantes se sumará a la política de clemencia de la UE, que ofrece a las empresas involucradas en un cartel (que se autoevalúan y ofrecen pruebas) inmunidad total o una reducción de las multas. Esta política se reforzó en 2017 mediante: i) una propuesta de directiva encaminada a facultar a las autoridades nacionales de competencia para aplicar la normativa con más eficacia, previendo una cierta forma de protección para los empleados de

---

<sup>18</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 (véase el artículo 22, *bis, ter et quater*).

<sup>19</sup> Un estudio de 2017 de la Comisión calculó una pérdida de beneficios potenciales por valor de entre 5 800 y 9 600 millones EUR todos los años para el conjunto de la UE debido a la falta de protección para los denunciantes, Milieu Ltd. (2017): *Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement* (Estimación de los beneficios económicos ligados a la protección de los denunciantes en la adjudicación de contratos públicos) <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>.

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_fight-against-corruption\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en.pdf)

la primera empresa que coopere en las investigaciones<sup>21</sup>, y ii) un instrumento en línea que puede utilizarse para alertar de forma anónima a la Comisión de violaciones de la legislación de defensa de la competencia<sup>22</sup>. La denuncia de vulneraciones de las normas sobre ayudas estatales reduce el riesgo de que las subvenciones distorsionen la competencia en el mercado único. En concreto, los denunciantes pueden representar un papel importante al denunciar ayudas concedidas de forma ilegal y al informar cuando las ayudas se utilicen indebidamente, tanto a nivel nacional y regional como local.

Al fomentar la transparencia de las empresas, la responsabilidad social y el cumplimiento de las obligaciones financieras y no financieras, la protección de los denunciantes puede complementar medidas que aumenten la transparencia de las empresas en asuntos sociales y medioambientales<sup>23</sup> y contribuir al objetivo de la Comisión de desarrollar una estrategia global y completa de la UE en materia de financiación sostenible, tal y como se describe en su plan de acción para una economía más verde y limpia<sup>24</sup>.

Una protección efectiva de los denunciantes puede apoyar la agenda de la Comisión para garantizar una fiscalidad más justa en la UE, tal y como se describe en la Comunicación en respuesta al escándalo de los Papeles de Panamá<sup>25</sup>. Los denunciantes pueden desempeñar un papel fundamental al ayudar a las autoridades públicas a identificar regímenes fiscales que favorecen la evasión y elusión fiscales y generan una competencia fiscal desleal, lo que da lugar a la pérdida de ingresos fiscales para los Estados miembros y para el presupuesto general de la UE. Esto complementa las recientes iniciativas de la UE para mejorar la transparencia en diversos ámbitos políticos y el intercambio de información fiscal, como por ejemplo: i) las nuevas normas sobre acuerdos tributarios<sup>26</sup>, ii) la propuesta que exige a los intermediarios fiscales, tales como asesores fiscales, contables, bancos y abogados, revelar sus sistemas de planificación fiscal a las administraciones fiscales<sup>27</sup>, y iii) las nuevas normas que requieren que las grandes multinacionales proporcionen a las administraciones fiscales información acerca de dónde obtienen sus beneficios y dónde pagan sus impuestos<sup>28</sup>. También complementa: i) el fortalecimiento propuesto de las normas de prevención del blanqueo de

---

<sup>21</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de marzo de 2017, encaminada a facultar a las autoridades de competencia de los Estados miembros para aplicar la normativa con más eficacia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior, COM(2017) 142 final -2017/0063 (COD).

<sup>22</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-591\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_es.htm)

<sup>23</sup> Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los estados financieros anuales, los estados financieros consolidados y otros informes afines de ciertos tipos de empresas (DO L 182, p. 19) y Comunicación de la Comisión relativa a las directrices sobre la presentación de informes no financieros (2017/C 215/01).

<sup>24</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097>

<sup>25</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>26</sup> Directiva (UE) 2015/2376 del Consejo, de 8 de diciembre de 2015, que modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que respecta al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad, DO L 332, p. 1.

<sup>27</sup> Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere a la obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad en relación con los mecanismos transfronterizos sujetos a comunicación COM(2017) 335 final 2017/0138 (CNS), sobre la que se alcanzó un acuerdo político el 13 de marzo de 2018.

<sup>28</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de abril de 2016, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información relativa al impuesto de sociedades por parte de determinadas empresas y filiales, COM/2016/0198 final - 2016/0107 (COD).

capitales que garantizan que las autoridades fiscales tengan acceso a información vital que les permita tomar medidas drásticas en materia de evasión y elusión fiscales mediante fondos offshore<sup>29</sup>, y ii) un mayor esfuerzo para crear un entorno de impuestos de sociedades más justo en la UE<sup>30</sup>.

Una protección sólida de los denunciantes en ámbitos como la seguridad de los productos, la salud pública y la protección de los consumidores, la seguridad de los transportes, la protección medioambiental, la seguridad nuclear, la seguridad de los alimentos y piensos para animales, la salud y el bienestar de los animales, la protección de la privacidad y de los datos de carácter personal, así como la seguridad de las redes y los sistemas de información, contribuirá a la aplicación efectiva de una serie de políticas adicionales con impacto directo en la consecución de un mercado único y que afectan directamente a la vida diaria y al bienestar de todos los europeos.

Un elevado nivel común de protección para las personas que denuncian la vulneración de las normas de la UE en el contexto de su trabajo aumentará la protección de los trabajadores, incluidas la salud y la seguridad de los mismos, en línea con los objetivos de la Comisión, que se persiguen en concreto mediante el pilar europeo de derechos sociales<sup>31</sup>. La protección se ampliará a todas las personas que estén en riesgo de sufrir represalias relacionadas con el trabajo si denuncian, incluidos los empleados, trabajadores autónomos, trabajadores independientes, contratistas y proveedores, así como voluntarios y aprendices no remunerados. También se garantizará la protección en situaciones transfronterizas de los denunciantes que, debido a las actuales diferencias entre las normas nacionales, corren el riesgo de «quedar en el limbo» y sufrir represalias por tratar de proteger el interés público.

La cultura que predomine en el lugar de trabajo en general debería contar con canales efectivos para los informes de denuncias y para lograr que los posibles denunciantes no tengan dudas de que es seguro y aceptable denunciar. Las normas en materia de protección de los denunciantes se aplicarían de manera paralela a las normas vigentes de la UE: i) en materia de igualdad de trato, se protegerá frente a la victimización en respuesta a una queja o a procedimientos para hacer cumplir este principio<sup>32</sup>, y ii) en materia de protección contra el

---

<sup>29</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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>30</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 inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior (en su forma modificada); propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS), COM/2016/0683 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>31</sup> En concreto, los principios 5 (condiciones de trabajo justas) y 7b (protección en caso de despido) [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>32</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 del Consejo 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 del Consejo, 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.

acoso y la seguridad y la salud en el trabajo<sup>33</sup>, los trabajadores tendrán derecho a plantear cuestiones ante las autoridades nacionales competentes si consideran que las medidas adoptadas no son adecuadas para garantizar la seguridad y la salud sin quedar en desventaja por hacerlo.

### **3. Un marco para la protección efectiva de los denunciantes en la UE**

La propuesta de la Comisión relativa a una Directiva establece unas normas mínimas para la protección de los denunciantes en ámbitos en las que hay una clara dimensión comunitaria y en las que el impacto de la aplicación es mayor. Una protección efectiva de los denunciantes es necesaria para mejorar la aplicación del Derecho de la Unión en ámbitos en los que:

- las vulneraciones del Derecho de la Unión podrían causar un grave daño al interés público;
- se ha identificado la necesidad de reforzar el cumplimiento del mismo; y
- los denunciantes se encuentran en una posición privilegiada para denunciar irregularidades.

La propuesta se centra, por lo tanto, en los denunciantes que informan de actividades ilegales o de vulneraciones del Derecho de la Unión en los siguientes ámbitos : i) adjudicación de contratos públicos; ii) servicios financieros, prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo; iii) seguridad de los productos; iv) seguridad de los transportes; v) protección ambiental; vi) seguridad tecnológica nuclear; vii) seguridad de los alimentos y de los piensos para animales, salud y bienestar de los animales; viii) sanidad pública; ix) protección de los consumidores; x) protección de la privacidad y los datos de carácter personal, y seguridad de las redes y sistemas de información. También se aplica a las vulneraciones relacionadas con normas de competencia de la UE, a las vulneraciones que dañen los intereses financieros de la UE y, en vista de su impacto negativo en el correcto funcionamiento del mercado interior, a las vulneraciones de las normas o acuerdos del impuesto de sociedades cuyo objetivo sea obtener un beneficio fiscal que supere el objetivo o propósito de la legislación vigente sobre el impuesto de sociedades.

Para garantizar que el ámbito de aplicación de la Directiva siga estando actualizado, la Comisión prestará especial atención a la posible necesidad, en cualquier acto futuro de la Unión en el que la protección de los denunciantes sea un asunto importante y pueda contribuir a una aplicación más efectiva, de ampliar su alcance a otros ámbitos o actos de la Unión. Esto también se tendrá en cuenta cuando la Comisión informe sobre la aplicación de la Directiva.

Las normas mínimas incluidas en la propuesta de Directiva pretenden alcanzar una protección elevada y constante de los denunciantes en toda la UE. El objetivo es garantizar que:

- los posibles denunciantes cuentan con canales de información claros disponibles para denunciar tanto a nivel interno (dentro de una organización) como a nivel externo (ante una autoridad externa);
- cuando dichos canales no están disponibles o no puede esperarse de manera razonable que funcionen correctamente, los posibles denunciantes pueden recurrir a su divulgación pública;

---

<sup>33</sup> Directiva 89/391/CEE 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); acuerdos marco autónomos firmados por los interlocutores sociales europeos 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.

- las autoridades competentes están obligadas a realizar un seguimiento diligente de los informes recibidos y a informar a los denunciantes;
- las represalias en sus distintas formas están prohibidas y se sancionarán;
- si los denunciantes sufren represalias, cuentan con asesoramiento gratuito de fácil accesibilidad, así como con recursos adecuados a su disposición; por ejemplo, recursos provisionales para detener las represalias en curso, tales como el acoso laboral, o para evitar el despido en espera de la resolución de procedimientos judiciales potencialmente prolongados; inversión de la carga de la prueba, de modo que corresponde a la persona que toma medidas contra un denunciante demostrar que no está tomando represalias contra el acto de denuncia de irregularidades.

Estas normas mínimas también proporcionan medidas de salvaguardia para:

- proteger adecuadamente las denuncias responsables que realmente pretenden salvaguardar el interés público;
- disuadir proactivamente que se produzcan denuncias malintencionadas y evitar los daños injustificados a la reputación;
- respetar totalmente los derechos de defensa de las personas implicadas por los informes.

En concreto:

- los denunciantes pueden optar a protección si disponen de fundamentos razonables para creer que la información proporcionada era cierta en el momento de la denuncia;
- por lo general, se pide a los denunciantes que utilicen primero los canales internos; si estos canales no funcionan o no cabe esperar de manera razonable que funcionen, por ejemplo, en casos en los que el uso de canales internos pudiera poner en peligro la efectividad de las acciones de investigación por parte de las autoridades competentes, pueden informar a estas autoridades y, a continuación, al público/a los medios de comunicación en el caso de que no se tomen medidas adecuadas o en circunstancias concretas, como un peligro inminente o manifiesto para el interés público;
- los Estados miembros deben establecer sanciones proporcionadas para disuadir que se lleven a cabo informes o revelaciones abusivos o maliciosos ;
- las personas implicadas en los informes disfrutan plenamente de la presunción de inocencia, del derecho a un recurso efectivo y a un juicio justo, así como de los derechos de defensa.

### ***Apoyo y otro tipo de medidas a nivel de la UE***

Además de las normas mínimas incluidas en la propuesta de Directiva, la Comisión apoya la protección efectiva de los denunciantes a través de otro tipo de medidas.

Como parte de su acción para defender la libertad de los periodistas y de los medios de comunicación, y por iniciativa del Parlamento Europeo, la Comisión cofinancia actualmente proyectos del Centro Europeo para la Libertad de Prensa y los Medios de Comunicación. Los proyectos ofrecen ayuda práctica y jurídica a periodistas que se encuentran bajo amenaza, así como formación en materia de autodefensa digital para periodistas. Desde febrero de 2018,

incluyen un régimen de financiación para periodistas de investigación transfronteriza<sup>34</sup>. La Comisión también financia el *Media Pluralism Monitor* (monitor de pluralismo de los medios de comunicación), un proyecto que mide los riesgos para el pluralismo de los medios de comunicación en la UE y que emplea indicadores tales como la protección de la libertad de expresión, normas periodísticas y protección de los periodistas<sup>35</sup>.

A través de este programa de intercambio de experiencias contra la corrupción<sup>36</sup>, la Comisión ha facilitado también intercambios de mejores prácticas en toda la UE y ha financiado proyectos que permiten a los denunciantes beneficiarse de una mejor información acerca de sus derechos y obligaciones legales, obtener acceso a canales seguros y fiables para la denuncia de irregularidades y recibir apoyo adecuado por parte de la empresa. Por ejemplo, una de las prioridades de la actual convocatoria de propuestas en el marco del «Fondo de Seguridad Interior-Policía» para prevenir la corrupción es promover instrumentos para la supervisión civil y el periodismo de investigación y prestar a los denunciantes ayuda técnica y legal<sup>37</sup>. La Comisión también seguirá realizando un seguimiento de los esfuerzos de los Estados miembros para luchar contra la corrupción, incluida la protección de los denunciantes, como parte del Semestre Europeo.

Formando parte de su estrategia para una aplicación efectiva de las normas de la UE<sup>38</sup>, la Comisión considera que la Red Europea de Defensores del Pueblo desempeña un papel importante. Esta red está coordinada por el Defensor del Pueblo Europeo y reúne a defensores del pueblo tanto nacionales como regionales para promover una buena administración en la aplicación nacional del Derecho de la Unión. En función de su competencia, los miembros de esta red podrían presentar quejas en casos de mala administración por falta de acción ante los informes de los denunciantes, en concreto en casos en los que los informes de los denunciantes no dieron lugar a una investigación adecuada y un seguimiento a nivel nacional. El Defensor del Pueblo Europeo podría elaborar un informe sobre la información que los miembros de la red pueden proporcionarle en relación con las actividades y consultas sobre la protección de los denunciantes y remitir dicho informe a la Comisión y al Parlamento.

La Comisión también apoyará a los Estados miembros en la incorporación de la Directiva para garantizar la mayor coherencia posible. La Comisión se reunirá de forma bilateral con las autoridades de los Estados miembros para tratar temas que surjan a nivel nacional y ofrecer una plataforma en la que pueda intercambiarse información sobre la transposición y compartir experiencias y conocimientos.

#### **4. Medidas de los Estados miembros**

##### *Hacia una protección completa de los denunciantes en los Estados miembros*

---

<sup>34</sup> En el marco de una acción preparatoria del Parlamento sobre el periodismo de investigación transfronterizo se asignó 1 millón EUR al Centro Europeo para la Libertad de Prensa y los Medios de Comunicación para el desempeño de estas actividades. El proyecto comenzó el 1 de febrero de 2018.

<sup>35</sup> <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>

<sup>36</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm)

<sup>37</sup> <https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/isfp/topics/isfp-2017-ag-corrupt.html>

<sup>38</sup> Comunicación *Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación*, citada más arriba.

La protección de los denunciantes aporta valor añadido por lo que se refiere a una mejor aplicación del Derecho de la Unión en determinadas áreas, pero sus beneficios para proteger los intereses públicos son más amplios y van más allá del ámbito del Derecho de la Unión. Es por este motivo por el que muchos Estados miembros han introducido marcos nacionales para la protección de los denunciantes. Un enfoque efectivo y exhaustivo de la protección de los denunciantes requiere certeza jurídica y un enfoque coherente para, por ejemplo, combatir el fraude, la corrupción y otras actividades ilegales que afectan a los presupuestos públicos, incluidos los fondos nacionales. En el período previo a la adopción de la propuesta de Directiva, la Comisión anima a los Estados miembros a aplicar los principios del Consejo de Europa en su Recomendación citada más arriba y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa al derecho a la libertad de expresión. Estos, junto con los principios establecidos en la propuesta de Directiva, pueden servir de marco común para los Estados miembros que se proponen garantizar, en líneas generales, la protección efectiva de los denunciantes también más allá de los ámbitos recogidos en la propuesta.

Unas normas nacionales exhaustivas y coherentes en materia de protección de los denunciantes aportan una serie de beneficios:

- Mejoran la rendición de cuentas, la transparencia y la buena gobernanza, y ayudan en la lucha contra la corrupción.
- Redundan en beneficio del marco de las inversiones y aumentan la confianza en las instituciones públicas.
- Aportan a los ciudadanos la claridad y la certeza jurídica necesarias acerca de la protección disponible, lo que tranquiliza a los denunciantes potenciales y los alienta a ponerse a disposición de las autoridades.

### *Concienciación*

La experiencia a nivel nacional y los datos disponibles muestran que las normas sobre protección de los denunciantes también deben crear conciencia de manera efectiva. Además de adoptar la propuesta de Directiva, la Comisión anima a los Estados miembros a tener en consideración medidas adicionales que incluyan medidas prácticas, tales como aumentar la concienciación y la información pública general. El objetivo de ello sería:

- promover una percepción positiva de los denunciantes como personas que actúan en aras del bien público y por lealtad a su organización y a su sociedad; y
- ofrecer información general acerca de los canales de información disponibles y la protección<sup>39</sup>.

Una protección efectiva de los denunciantes sobre el terreno puede también beneficiarse de medidas más específicas y personalizadas. Puede extraerse información de normas y recomendaciones<sup>40</sup> internacionales ya existentes y de medidas adoptadas en distintos contextos nacionales.

---

<sup>40</sup> Por ejemplo, la Recomendación sobre la protección de los denunciantes del Consejo de Europa, el informe sobre el compromiso con la protección eficaz de los denunciantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 2016 <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm> y la *Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes de las Naciones Unidas* [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741\\_Person\\_Guide\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf); el Compendio del G20 de mejores prácticas y principios de orientación para la

### *Orientación para el contexto de trabajo*

Los empleados de organizaciones públicas y privadas y todas las demás categorías de personas que entran en contacto con dichas organizaciones durante el desempeño de su trabajo necesitan información de uso fácil sobre las normas para entender su significado y sus implicaciones prácticas<sup>41</sup>. Elaborar una lista pública y de fácil acceso de las autoridades que indique qué autoridad está mejor posicionada para manejar un asunto específico en vista de su función y mandato también puede aumentar la certeza jurídica de los posibles denunciantes<sup>42</sup>.

Las orientaciones destinadas a empleadores tanto en organizaciones públicas como privadas pueden ayudarles a entender sus derechos y responsabilidades al establecer y aplicar procedimientos de presentación de informes, gestionar e investigar los informes y abordar las represalias<sup>43</sup>.

Aun cuando existen leyes, políticas y orientaciones, los posibles denunciantes pueden tener preguntas sobre cómo estas pueden aplicarse a su caso específico. Las autoridades públicas independientes<sup>44</sup> o bien la sociedad civil<sup>45</sup> y los sindicatos pueden ofrecer servicios de asesoramiento y apoyo a los denunciantes, posiblemente de manera gratuita o con ayuda pública.

### *Apoyo a las empresas, en particular a las pymes*

Unas orientaciones para las empresas y la industria pueden justificar la cuestión de la denuncia de irregularidades en términos de prevención y tratamiento del daño a la reputación y el desempeño. Los códigos de buenas prácticas pueden ayudar a infundir un nivel uniforme de buenas prácticas en todas las organizaciones, así como ayudar a las empresas a crear políticas en materia de denuncia de irregularidades adaptadas al tamaño de la organización<sup>46</sup>.

---

legislación sobre la protección de los denunciantes <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments/2/>; los *Principios internacionales para una legislación en materia de protección de los denunciantes* de Transparencia Internacional de 2013, la *Recomendación sobre directrices de la OCDE para gestionar conflictos de interés en el sector público de 2003* <http://www.oecd.org/development/governance-development/33967052.pdf> y la *Guía de mejores prácticas para una legislación en materia de denunciantes* (2018) [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international\\_principles\\_for\\_whistleblower\\_legislation](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation).

<sup>41</sup> Por ejemplo, *UK Government Whistleblowing 'Guidance for employees'* (Orientaciones para empleados sobre la denuncia de irregularidades del Gobierno de Reino Unido) <https://www.gov.uk/whistleblowing>; *Ireland's Industrial Relations Act 1990* (Ley de relaciones laborales de Irlanda de 1990) (*Code of Practice on Protected Disclosures Act 2014* - Código de buenas prácticas sobre la Ley de protección de la difusión de información de 2014) para empleados, trabajadores y sus representantes <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/464/made/en/print>.

<sup>42</sup> Por ejemplo, *Whistleblowing: list of prescribed people and bodies* (Denuncias de irregularidades: lista de personas y organismos fijados por la ley) en el Reino Unido <https://www.gov.uk/whistleblowing>

<sup>43</sup> Por ejemplo, el Código de buenas prácticas sobre la Ley de protección de la difusión de información de 2014 de Irlanda, mencionado más arriba, y las Orientaciones y el código de buenas prácticas para empleadores sobre la denuncia de irregularidades del Gobierno de Reino Unido <https://www.gov.uk/whistleblowing>.

<sup>44</sup> Como el *Défenseur des Droits* en Francia o la *Whistleblowers Authority* en los Países Bajos.

<sup>45</sup> Algunos ejemplos incluyen la organización benéfica para la denuncia de irregularidades en el Reino Unido (*Public Concern at Work*) y Transparencia Internacional, que coordina centros de defensa y asesoramiento jurídico en todo el mundo.

<sup>46</sup> Por ejemplo, la guía práctica para pymes de la Confederación de Empresas de Francia (MEDEF) acerca de cómo cumplir las obligaciones en virtud de las leyes francesas sobre la protección de los denunciantes, incluida

Dichos códigos han sido elaborados a nivel internacional<sup>47</sup> y en contextos nacionales por agentes privados<sup>48</sup> y públicos<sup>49</sup>.

Las pymes que establezcan o gestionen canales de información pueden requerir apoyo financiero, técnico u otro tipo de asistencia técnica. Por ejemplo, los Estados miembros podrían confiar a un órgano la tarea de proporcionar canales de información para dichas empresas<sup>50</sup>. También puede animarse a las pymes a aunar sus recursos para compartir asesores confidenciales (externos) y capacidades de investigación. Asimismo, se puede alentar a las organizaciones patronales y los sindicatos, a las asociaciones sectoriales y a las organizaciones centrales y profesionales a ofrecer apoyo adoptando y centralizando la función de proporcionar personas de confianza/expertos legales para ofrecer asesoramiento, recibir informes e incluso realizar investigaciones.

#### *Orientación para el personal de las autoridades nacionales*

La orientación también puede beneficiar al personal de las autoridades nacionales que recibe y gestiona los informes de denuncia de irregularidades. Dichas autoridades pueden abarcar desde autoridades fiscales hasta organismos de control en materia de protección medioambiental y seguridad de los alimentos. La orientación puede ayudarles a entender su función y sus responsabilidades en sus campos específicos de actuación y proporcionarles buenas prácticas más allá de la legislación<sup>51</sup>.

#### *Formación*

El personal especializado de las autoridades competentes que recibe y gestiona informes necesita claramente de una formación adecuada<sup>52</sup>. Los funcionarios públicos también pueden beneficiarse de forma más general de la formación como parte de sesiones de formación

---

la existencia de canales internos de información

<http://www.medef.com/uploads/media/node/0001/13/7365147ef346ac642e4b03566a9b94306eee839f.pdf>.

<sup>47</sup> Por ejemplo, el Manual de ética y cumplimiento anticorrupción para empresas de la OCDE, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Banco Mundial (2013) <http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf>, las Orientaciones sobre denuncia de irregularidades de la Cámara Internacional de Comercio (2008) <https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing/> y las Orientaciones para empresas multinacionales de la OCDE (2011) <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>.

<sup>48</sup> Por ejemplo, el Código de práctica sobre acuerdos para la denuncia de irregularidades desarrollado por *Public Concern at Work* en colaboración con el *British Standards Institution* (Instituto Británico de Normalización) (2008) [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=\\_](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=_).

<sup>49</sup> Por ejemplo, las guías prácticas relacionadas con la integridad en la práctica desarrolladas por la Autoridad Neerlandesa de Denuncias de Irregularidades, en concreto *The reporting procedure* (Procedimiento de presentación de informes) y *Towards an ethical culture* (Hacia una cultura ética) <https://huisvoorklokkenluiders.nl/whistleblowers-authority-huis-voor-klokkenluiders-english/> y las *Orientaciones y el código de buenas prácticas para empleadores sobre la denuncia de irregularidades* del Gobierno de Reino Unido, citadas más arriba.

<sup>50</sup> Párrafo 62 de la Recomendación del Consejo de Europa relativa a la protección de los denunciantes de 2014, citada más arriba.

<sup>51</sup> Por ejemplo, las [Orientaciones para personas fijadas por la ley](#) del Reino Unido y las [Orientaciones con el fin de ayudar a los organismos públicos en el desempeño de sus funciones](#) de Irlanda.

<sup>52</sup> Irlanda ha posibilitado que los organismos públicos reciban formación sobre cómo tratar con divulgaciones protegidas <https://irl.eu-supply.com/app/rfq/publicpurchase.asp?PID=112518>

introductorias y en el puesto de trabajo sobre normas de integridad<sup>53</sup>. La orientación para el sector privado también podría establecer unos estándares de formación mínimos para las organizaciones y dar a los empleadores la responsabilidad de promover adecuadamente la política entre los empleados<sup>54</sup>. Por último, la formación para jueces y profesionales de la Justicia puede resultar especialmente importante para garantizar la aplicación efectiva de la legislación.

## 5. Conclusión

Una protección sólida de los denunciantes enriquecería las herramientas de la UE para reforzar la correcta aplicación del Derecho de la Unión y el respeto por la transparencia, la buena gobernanza, la rendición de cuentas y la libertad de expresión, que representan valores y derechos en los que se basa la UE.

La Comisión está proponiendo un **conjunto equilibrado de medidas en el marco de la UE** en áreas específicas con una clara dimensión comunitaria y en casos en los que el impacto de la aplicación de las mismas sea más fuerte, los informes de denuncias de irregularidades son poco frecuentes y las violaciones del Derecho de la Unión no detectadas pueden ocasionar un grave daño al interés público. Se garantiza también un enfoque equilibrado con vistas a limitar la carga para las autoridades nacionales y las empresas, en especial para las pymes y microempresas. Por último, la propuesta de Directiva establece un equilibrio entre la necesidad de proteger a los denunciantes y aquellas personas que están preocupadas por los informes, para evitar que se produzcan abusos.

La introducción de normas relativas a la protección de los denunciantes a nivel de la UE contribuiría a proteger los intereses financieros de la Unión y a garantizar unas condiciones de competencia equitativas necesarias para que el mercado único funcione adecuadamente y para que las empresas operen en un entorno competitivo justo.

Si bien a nivel de la UE, en línea con el principio de subsidiariedad, la propuesta de Directiva establece medidas de protección de los denunciantes destinadas a la aplicación del Derecho de la Unión en áreas específicas, la Comisión anima a los Estados miembros, una vez que traspongan la Directiva, a tener en consideración una extensión del alcance de aplicación a otras áreas y, en términos más generales, a garantizar un marco completo y consistente a nivel nacional.

Un enfoque exhaustivo es fundamental para reconocer la importante contribución de los denunciantes a la hora de prevenir y enfrentar conductas ilegales que dañen los intereses públicos, así como para garantizar su adecuada protección en toda la UE. La protección de los denunciantes merece el compromiso total y la unión de los esfuerzos de todas las instituciones de la UE, los Estados miembros y las partes interesadas.

---

53 Véase la Recomendación sobre integridad pública (2017) de la OCDE <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>

54 Véase la recomendación de Transparencia Internacional en la *Guía de mejores prácticas para una legislación en materia de denunciantes* de 2018, citada más arriba.