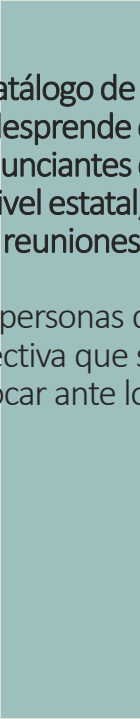


# Catálogo de derechos de la persona alertadora-denunciante

---

RED ESTATAL DE OFICINAS Y AGENCIAS ANTIFRAUDE

15 DICIEMBRE 2021



El catálogo de derechos que presentamos se enmarca en los trabajos y las reflexiones de la Red estatal de Agencias y Oficinas Antifraude y se desprende de la Directiva (UE) 2019/1937, sin perjuicio de la aplicación de disposiciones internas más favorables para los derechos de los denunciantes como establece el artículo 25 de la misma, o de futuras ampliaciones de su ámbito de aplicación en su transposición tanto en el nivel estatal, autonómico como local. El trabajo y elaboración se ha desarrollado durante el año 2021 en diversos encuentros virtuales y dos reuniones presenciales, en Alicante y Barcelona.

Las personas que alertan sobre infracciones del Derecho de la Unión Europea tienen una serie de derechos recogidos a lo largo de la Directiva que se sistematizan en este documento con la finalidad de ofrecer a estas personas un catálogo de derechos que podrán invocar ante los entes del sector público desde la finalización de su plazo de transposición.

---

La Directiva (UE) 2019/1937 publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea ya hace dos años, marcó un hito en cuanto al posicionamiento de la Unión y de los estados miembros respecto a la protección de las personas denunciantes o alertadoras, *whistleblowers* en la terminología anglosajona, comúnmente aceptada a nivel internacional.

Efectivamente, aunque en unos ámbitos muy específicos (información sobre determinadas infracciones del Derecho de la Unión), la Directiva tiene como objeto reforzar la aplicación del Derecho y las políticas de la Unión mediante el establecimiento de normas mínimas comunes que proporcionen un elevado nivel de protección a las personas informantes. La protección de estas personas se convierte en el elemento nuclear de la Directiva, y no únicamente por la declaración de sus considerandos en el sentido de que desempeñan un papel clave a la hora de descubrir y prevenir infracciones y de proteger el bienestar de la sociedad (primer considerando), sino por el hecho de que la Directiva incluso construye entorno a ellas la configuración de su ámbito de aplicación (art. 4).

Así, las personas y los derechos que a ellas se reconoce son el elemento central de la Directiva.

No obstante, pese a esas declaraciones y pese a constatar también que los denunciantes potenciales suelen renunciar a informar sobre sus preocupaciones o sospechas por temor a represalias, el hecho es que el 17/12/2021 concluye el período de transposición de la Directiva sin que se haya promulgado en España normativa alguna de transposición y sin que se tenga noticia de que los trabajos correspondientes se hallen en un estado avanzado.

Esta situación hace oportuno y necesario que nos planteemos el posible efecto directo de aquellos preceptos de la Directiva que configuran de manera clara, incondicional y precisa derechos para las personas alertadoras o denunciantes, y que vienen a configurar, pues, un catálogo de derechos de estas personas que ya el 18/12/2021 podrían ser invocados ante los poderes públicos. Es conocido que la falta de transposición de una directiva en el plazo establecido, o su transposición incorrecta o incompleta tiene como consecuencia que aquellos de sus preceptos que sean suficientemente claros, precisos e incondicionados pueden ser invocados por la ciudadanía ante los poderes públicos, y este es el caso de los numerosos preceptos de la Directiva (UE) 2019/1937 que confieren derechos subjetivos a denunciantes o alertadores.

En este marco es absolutamente pertinente, pues, hablar de efecto directo de la Directiva y concretamente hablar de aquellos derechos que la Directiva confiere a la ciudadanía y que, a nuestro juicio, podrán ser invocados a partir del 18 de diciembre de 2021 ante los poderes públicos. Fruto de la reflexión de las diferentes entidades integradas en la Red ofrecemos, pues, el siguiente catálogo de derechos de las personas denunciantes o alertadoras.

---

Como **PREÁMBULO** a este catálogo de derechos habría que formular algunas precisiones que nos parecen de interés:

- Emplearemos en este documento los términos “**personas denunciantes**” y “**personas alertadoras**” como sinónimos, y para referirnos a los *whistleblowers*, terminología generalmente aceptada en este ámbito, que son aquellas personas que informan sobre infracciones; la Directiva se refiere en su título a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. La utilidad de ambas nomenclaturas tiene connotaciones de tipo procesal, por tanto se introduce la opción doble a fin de abrir la visión a las distintas aplicaciones organizativas.

Hay que tener en cuenta que la Directiva configura un ámbito de protección limitado a determinadas infracciones del Derecho de la Unión y a información sobre infracciones obtenida en un contexto laboral. Dado que hablamos en este momento de efecto directo, los derechos a que nos referiremos únicamente podrán ser invocados en este contexto. No obstante, hay que tener en cuenta que los estados pueden (y deben a nuestro juicio) ampliar el ámbito de protección, cosa que esperamos que se tenga en cuenta en la normativa de transposición.

**DERECHO A LA PROTECCIÓN  
EFECTIVA Y GARANTIA DE  
INDEMNIDAD**

La Directiva refuerza la aplicación del Derecho y las políticas de la Unión en ámbitos específicos mediante el establecimiento de normas mínimas comunes que proporcionen un elevado nivel de protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión

DERECHO A PROTECCIÓN ,  
COMO MÍNIMO, CUANDO SE  
INFORME EN RELACIÓN CON  
LOS SIGUIENTES ÁMBITOS

EN BASE A LA INFORMACIÓN  
OBTENIDA EN EL CONTEXTO  
LABORAL

1. Contratación pública
2. Servicios, productos, mercados financieros y prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo
3. Seguridad de los productos y conformidad
4. Seguridad en el transporte
5. Protección del medio ambiente
6. Protección frente a radiaciones y seguridad nuclear
7. Seguridad de los alimentos y los piensos, sanidad animal y bienestar de los animales
8. Salud pública
9. Protección de los consumidores
10. Protección de la privacidad y de los datos personales y seguridad de las redes y los sistemas de información
11. Intereses financieros de la Unión (Art. 325 TFUE)
12. Infracciones mercado interior (Art. 26.2 TFUE Subvenciones, ayudas etc.)

DERECHO A PROTECCIÓN DE LA  
PERSONA DENUNCIANTE SIEMPRE  
QUE

1. Tengan motivos razonables para pensar que la información sobre la infracción denunciada es veraz y entra dentro del ámbito de aplicación de la Directiva

Y

2. Hayan denunciado por canales internos o por canales externos o hayan hecho una revelación pública

## DERECHO AL ANONIMATO

1. Derecho a presentar denuncias anónimas si el marco jurídico aplicable lo prevé (por ejemplo, art. 26 bis de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de blanqueo de capitales y prevención del terrorismo )
2. Las personas denunciantes anónimas que hayan sido identificadas tendrán derecho a protección



**DERECHO A DISPONER DE  
CANALES DE  
COMUNICACIÓN/DENUNCIA  
INTERNA**

Derecho a poder comunicar información sobre infracciones a través de canales de denuncia interna, con preferencia a los canales externos, siempre que se pueda tratar la información internamente de manera efectiva y que el denunciante considere que no hay riesgo de represalias.

**DERECHO A TENER  
INFORMACIÓN SOBRE LOS  
CANALES DE DENUNCIA  
INTERNA**

Derecho a recibir información apropiada relativa al uso de canales de denuncia interna

## CANALES DE DENUNCIA INTERNA

Derecho a:

- Disponer de un canal donde denunciar, diseñado, establecido y gestionado de una forma segura que garantice la confidencialidad sobre la identidad del denunciante .
- Que se impida el acceso a la denuncia al personal no autorizado o afectado por el contenido de la comunicación.
- Obtener un acuse de recibo en un plazo de 7 días.
- Que una persona o departamento imparcial sea competente para seguir las denuncias.
- Mantener comunicación con ese departamento o persona.
- Que la persona o departamento haga un seguimiento diligente de la denuncia.
- Obtener una respuesta sobre la orientación de la tramitación en un plazo no superior a 3 meses a partir del acuse de recibo (o desde que se debió haber emitido).
- Comunicar de forma verbal (teléfono, mensajería de voz o reunión) o escrita.
- Obtener información clara y fácilmente accesible sobre canales de denuncia externa.



CANALES DE DENUNCIA  
EXTERNA

Derecho a disponer de canales de comunicación  
externos., identificables y de carácter público.

---

**CANALES DE DENUNCIA  
EXTERNA Y SEGUIMIENTO DE  
LAS DENUNCIAS**

**DERECHO A UNA  
INVESTIGACIÓN  
EXHAUSTIVA, RIGUROSA E  
INDEPENDIENTE**

Derecho a:

- Que sea designada una autoridad competente o autoridades competentes para recibir las denuncias, darles respuesta y seguirlas.
- Que las autoridades competentes designadas estén dotadas de los recursos adecuados.
- Que el canal sea independiente, autónomo y que desarrolle un exhaustivo análisis.
- Obtener un acuse de recibo de la denuncia presentada (salvo que se considere que este recibo compromete la identidad del denunciante).
- El seguimiento diligente de las denuncias.
- Recibir respuesta en un plazo de 3 meses (6 meses en casos justificados).
- Que se comuniquen el resultado final de la investigación desencadenada por la denuncia.
- Que se transmita en un tiempo oportuno la información contenida en la denuncia a las instituciones u organismos competentes para que se siga investigando.

## CANALES DE DENUNCIA EXTERNA Y SEGUIMIENTO DE LAS DENUNCIAS (CONT.)

- Notificación de una decisión motivada si se archiva la denuncia por ser considerada manifiestamente menor.
- Notificación de una decisión motivada si se archiva el procedimiento por ser una denuncia reiterada que no contenga información nueva o significativa en comparación con la denuncia anterior respecto de la cual han concluido los correspondientes procedimientos.
- Ser informado/a de la transmisión de la denuncia a la autoridad competente, en su caso, dentro de un plazo razonable y de manera segura (en caso de que la autoridad que haya recibido una denuncia no tenga competencia para su tratamiento).

## CANALES DE DENUNCIA EXTERNA INDEPENDIENTES Y AUTÓNOMOS

- Derecho a que se garantice la exhaustividad, integridad y confidencialidad de la información y se impida el acceso a personal no autorizado.
- Derecho a que se asegure el almacenamiento duradero de información para que puedan realizarse nuevas investigaciones.

## CANAL EXTERNO: OPCIONES

- Derecho a formular la denuncia por vía escrita y verbal (telefónica, sistemas de mensajería de voz o reunión presencial en un plazo razonable con trazabilidad garantizada) y a escoger la vía interna o externa.

## DERECHOS EN CASO DE DENUNCIAR EN UN CANAL ERRÓNEO

Derecho a que si el canal en el que se ha presentado la denuncia es erróneo, se remita a los responsables de su tramitación y se prohíba que el personal que la haya recibido pueda revelar cualquier información que pudiera permitir identificar al denunciante o a la persona afectada.

## DERECHOS A TRAMITADORES FORMADOS

Derecho a que las personas responsables de tratar las denuncias hayan recibido formación específica para la aplicación de la Directiva.

## CANAL EXTERNO: TRAMITADORES

Derecho a que se designe a los miembros del personal responsables de tratar las denuncias, de informar sobre los procedimientos de denuncia, de recibir y seguir las denuncias, de mantener el contacto con el denunciante para darle respuesta y solicitarle información adicional.

DERECHO A DISPONER DE  
INFORMACIÓN PÚBLICA  
RELATIVA A LA RECEPCIÓN Y EL  
SEGUIMIENTO DE LAS  
DENUNCIAS

Derecho a que las autoridades competentes publiquen, en una sección separada, fácilmente identificable y accesible en los sitios web, como mínimo la información siguiente:

- a) las condiciones para poder acogerse a la protección.
- b) datos de contacto para los canales de denuncia externa (dirección electrónica y postal y números de teléfono indicando si se graban las conversaciones telefónicas).
- c) procedimientos aplicables a la denuncia (la manera en que se solicita al denunciante aclaraciones, plazo para dar respuesta, tipo y contenido de la respuesta).
- d) el régimen de confidencialidad aplicable y la información sobre el tratamiento de los datos de carácter personal.




DERECHO A DISPONER DE  
INFORMACIÓN RELATIVA A LA  
RECEPCIÓN Y EL  
SEGUIMIENTO DE LAS  
DENUNCIAS  
(CONT.)

e) La naturaleza del seguimiento.

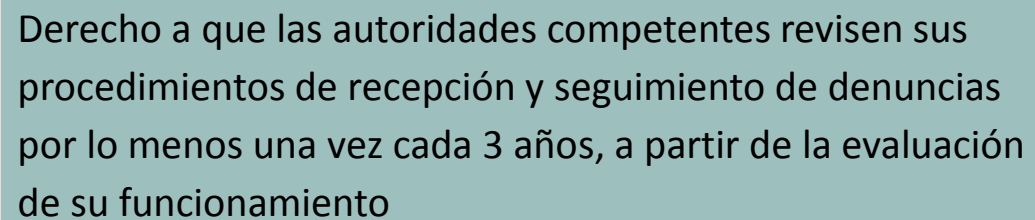
f) Las vías de recurso y los procedimientos para la protección frente a represalias y la disponibilidad de asesoramiento confidencial.

g) Una declaración en la que se expliquen claramente las condiciones en las que las personas denunciantes están protegidas de incurrir en responsabilidad por una infracción de confidencialidad.

h) Los datos de contacto del centro de información o de la autoridad administrativa independiente competente para proporcionar las medidas de apoyo.



DERECHO A QUE SE REVISEN  
LOS PROCEDIMIENTOS



Derecho a que las autoridades competentes revisen sus procedimientos de recepción y seguimiento de denuncias por lo menos una vez cada 3 años, a partir de la evaluación de su funcionamiento

---

## DERECHO A LA PROTECCIÓN EN CASO DE REVELACIÓN PÚBLICA

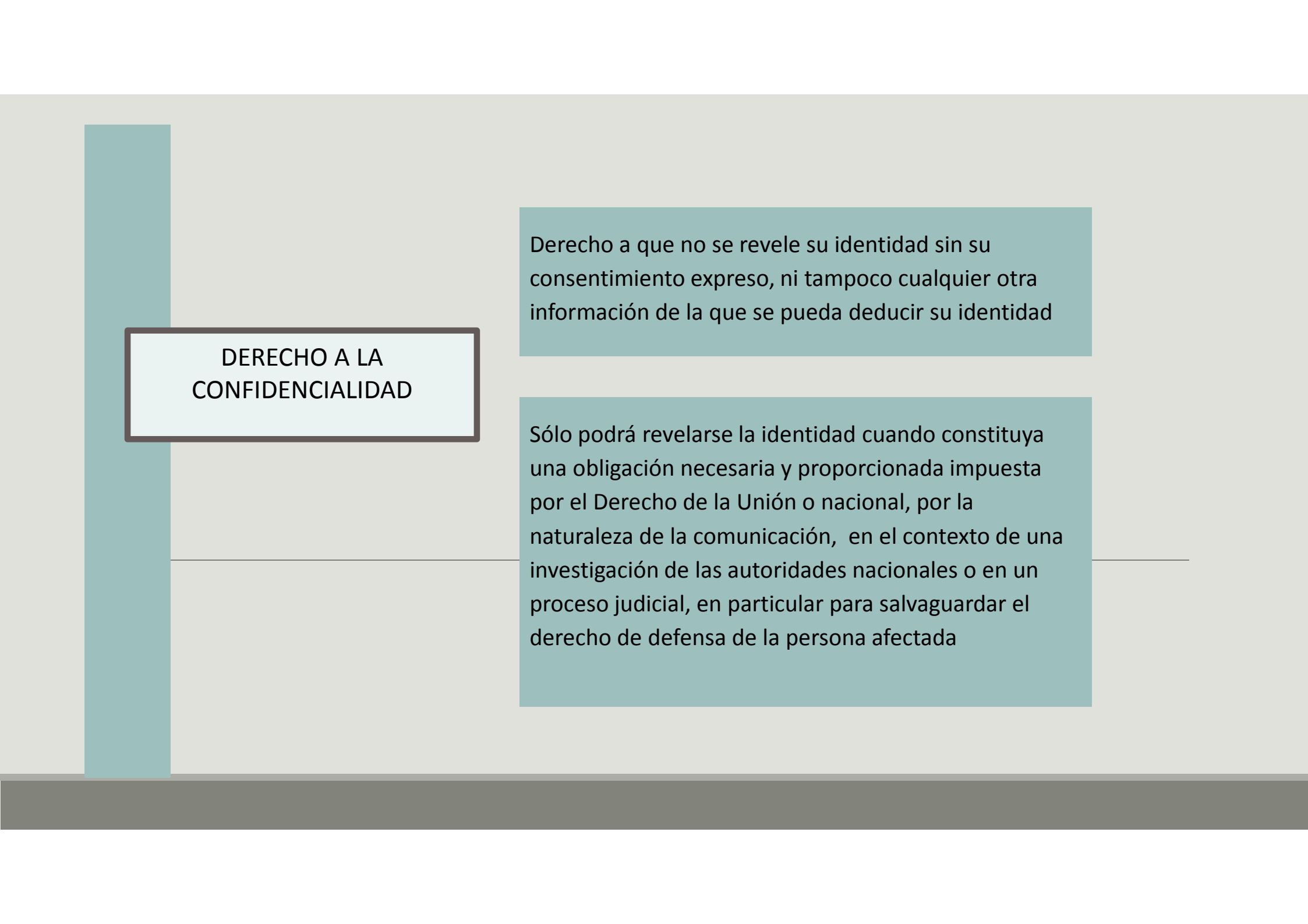
Las personas que hagan una revelación pública tendrán derecho a la protección si se cumple alguna de las siguientes condiciones:

La persona ha denunciado primero por canales internos y externos ( o directamente por canales externos) sin que se hayan tomado las medidas apropiadas al respecto en el plazo establecido (3 o 6 meses)

La persona tiene motivos razonables para pensar que:

La infracción puede constituir un peligro inminente o manifiesto para el interés público o en caso de denuncia externa existe un riesgo de represalia o hay pocas probabilidades de que se dé un tratamiento efectivo a la infracción debido a circunstancias particulares del caso, como que puedan ocultarse o destruirse las pruebas o que una autoridad esté en connivencia con el autor de la infracción o implicada en la infracción

\* No se aplica cuando la revelación se haga directamente a la prensa y las disposiciones nacionales establezcan un sistema de protección relativo a la libertad de expresión y de información.

The infographic features a vertical teal bar on the left side. A white box with a dark border is positioned on this bar, containing the title 'DERECHO A LA CONFIDENCIALIDAD'. To the right of the bar, there are two teal rectangular boxes containing text. A thin horizontal line is drawn across the page, passing behind the text boxes.

## DERECHO A LA CONFIDENCIALIDAD


Derecho a que no se revele su identidad sin su consentimiento expreso, ni tampoco cualquier otra información de la que se pueda deducir su identidad

Sólo podrá revelarse la identidad cuando constituya una obligación necesaria y proporcionada impuesta por el Derecho de la Unión o nacional, por la naturaleza de la comunicación, en el contexto de una investigación de las autoridades nacionales o en un proceso judicial, en particular para salvaguardar el derecho de defensa de la persona afectada

DERECHO A LA  
CONFIDENCIALIDAD  
(CONT.)

Derechos en relación con las revelaciones:

- Derecho a ser informado/a antes de que se revele su identidad (en el caso anterior) salvo que dicha información pudiera comprometer la investigación judicial.
  - A que la autoridad competente le remita una explicación escrita de los motivos de la revelación de los datos confidenciales en cuestión.
- 
- Derecho a que no se usen ni revelen los secretos comerciales que pudiera contener la información comunicada para fines que vayan más allá de lo necesario para un correcto seguimiento



## DATOS PERSONALES

Derecho a que se aplique la normativa sobre protección de datos personales.

Derecho a que no se recopilen datos personales cuya pertinencia no resulte manifiesta para tratar una denuncia específica y que si se recopilan por error se eliminen sin dilación indebida.

---

## REGISTRO DE LAS COMUNICACIONES /DENUNCIAS

- Derecho a que se lleve un registro de las denuncias
- Derecho a que las denuncias se conserven únicamente durante el periodo que sea necesario y proporcionado.
- Derecho a documentar la denuncia verbal mediante la grabación de la conversación en un formato duradero y accesible o a través de una transcripción completa y exacta.
- Derecho a comprobar, rectificar y aceptar la transcripción de la llamada.
- En caso de reunión con el personal, derecho a que se conserven registros completos y exactos de la reunión en un formato duradero y accesible.
- Derecho a comprobar, rectificar y aceptar el acta de la reunión.
- Derecho consentir la grabación en caso de que se curse la denuncia por vía telefónica y a acceder a un canal alternativo.

## DERECHO A LA PROHIBICIÓN EXPRESA DE REPRESALIAS

(I)

- Suspensión, despido, destitución o medidas equivalentes.
- Degradación o denegación de ascensos.
- Cambio de puesto de trabajo, cambio de ubicación del lugar de trabajo, reducción salarial o cambio de horario de trabajo.
- Denegación de formación.
- Evaluación o referencias negativas con respecto a sus resultados laborales.
- Imposición de cualquier medida disciplinaria, amonestación u otra sanción, incluidas las sanciones pecuniarias.
- Coacciones, intimidaciones, acoso u ostracismo.



DERECHO A LA PROHIBICIÓN  
EXPRESA DE REPRESALIAS  
(II)

- Discriminación, o trato desfavorable o injusto.
- No conversión de un contrato de trabajo temporal en uno indefinido, en caso de que el trabajador tuviera expectativas legítimas de que se le ofrecería un contrato indefinido.
- No renovación o terminación anticipada de un contrato de trabajo temporal.
- Daños, incluidos a su reputación, en especial en los medios sociales o pérdidas económicas, incluidas la pérdida de negocio y de ingresos.
- Inclusión en listas negras sobre la base de un acuerdo sectorial, informal o formal, que pueda implicar que en el futuro la persona no vaya a encontrar empleo en dicho sector.

DERECHO A LA PROHIBICIÓN  
EXPRESA DE REPRESALIAS  
(III)

- Terminación anticipada o anulación de contratos de bienes o servicios.
- Anulación de una licencia o permiso.
- Referencias médicas o psiquiátricas.

## DERECHO A APOYO Y PROTECCIÓN

- Derecho a información y asesoramiento completo e independiente fácilmente accesible para el público y gratuitos sobre los procedimientos y recursos disponibles, protección frente a represalia y derechos de la persona afectada.
- Derecho a la asistencia efectiva por parte de las autoridades competentes ante cualquier autoridad pertinente implicada en su protección frente a represalias.
- Derecho a la asistencia jurídica en los procesos penales y civiles transfronterizos.
- Derecho a la asistencia jurídica en otros procesos y asesoramiento jurídico.
- Derecho a asistencia financiera y apoyo psicológico, en el caso de que esté previsto en el marco jurídico de aplicación.

**POR PARTE DE UN CENTRO DE INFORMACIÓN O POR UNA UNIDAD ADMINISTRATIVA ÚNICA E INDEPENDIENTE CLARAMENTE IDENTIFICADA**

## MEDIDAS DE PROTECCIÓN FRENTE A REPRESALIAS

- No se considerará que la persona que comunica una infracción haya infringido ninguna restricción de revelación de información.
- Las personas denunciantes no incurrirán en responsabilidad de ningún tipo en relación con la denuncia o revelación pública.
- Se presumirá que el perjuicio sufrido es una represalia. Corresponde a la persona que haya tomado la medida perjudicial demostrar que la medida no es una represalia (inversión de la carga de la prueba).
- Derecho a medidas correctoras incluidas las provisionales a la espera de la resolución del proceso judicial.
- Derecho a alegar que se denunció o se hizo una revelación pública necesaria para interrumpir o poner de manifiesto una infracción.

**SE PROPORCIONARÁN VÍAS DE  
RECURSO E INDEMNIZACIÓN  
ÍNTEGRA DE LOS DAÑOS Y  
PERJUICIOS SUFRIDOS**

**DERECHO AL GOCE PLENO DE  
LOS DERECHOS DE LA  
DIRECTIVA**

**Irrenunciabilidad:** Queda prohibido que la persona denunciante se vea obligada a renunciar a los derechos y vías de recurso de la Directiva por medio de ningún acuerdo, política, forma de empleo o condiciones de trabajo, incluida cualquier cláusula de sometimiento a arbitraje.

**DERECHO A LA NO REGRESIÓN**

La persona que denuncia tiene derecho a que no se reduzca el nivel de protección ya garantizado por el marco jurídico de aplicación del Estado (y autonómico), y por tanto a que sean consolidados los instrumentos y las disposiciones jurídicas.

**En ningún caso esta Directiva podrá ser interpretada con criterios restrictivos ni involutivos respecto del marco jurídico consolidado.**