COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 3.7.2024
COM(2024) 269 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la incorporación y la aplicación de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes

La Directiva (UE) 2019/1937, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión[1] (en lo sucesivo, «la Directiva») es un instrumento crucial del Derecho de la Unión. Establece, a escala de la UE, un conjunto de normas mínimas cuyo objetivo es ofrecer un nivel de protección elevado, proporcionado y eficaz a las personas que comuniquen información sobre infracciones del Derecho de la Unión en sectores clave[2] en los que tales infracciones puedan redundar en perjuicio del interés público[3]. Las personas que, habiendo obtenido ese tipo de información en el contexto de sus actividades profesionales, deciden revelarla (en lo sucesivo, los «denunciantes») sustentan los sistemas de control del cumplimiento de las normas nacionales y de la UE. Su intervención ayuda a prevenir las infracciones del Derecho de la Unión y a ponerles coto. Proporcionar a los denunciantes una firme protección frente a posibles represalias es fundamental para fomentar esas denuncias y reforzar la eficacia del Derecho de la Unión. Dispensar a los denunciantes tal protección es también esencial para salvaguardar su libertad de expresión, consagrada en el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En virtud de la Directiva, los Estados miembros deben garantizar que: i) los denunciantes tengan a su disposición canales eficaces para denunciar de forma confidencial toda infracción de las normas de la UE, a nivel tanto interno (en el seno de un organismo) como externo (a una autoridad competente); ii) que dichos organismos y autoridades competentes investiguen las denuncias y les den el curso adecuado; y iii) que los denunciantes estén protegidos frente a posibles represalias.

1.2. Objetivo y alcance del informe

El artículo 26, apartado 1, de la Directiva, exige a los Estados miembros que garanticen la transposición de esta a sus ordenamientos jurídicos nacionales respectivos a más tardar el 17 de diciembre de 2021. El artículo 27, apartado 1, de la Directiva exige a la Comisión que presente un informe sobre la aplicación y el funcionamiento de esta al Parlamento Europeo y al Consejo.

En general, se observó un considerable retraso en la transposición de la Directiva en los Estados miembros (véase más adelante). Habida cuenta de la brevedad del período de aplicación de la Directiva y de la ausencia de información significativa y pertinente en el momento de la publicación del presente informe, este no cubre dicha aplicación.

---

[1] DO L 305 de 26.11.2019, p. 17.

[2] Se trata, por ejemplo, de infracciones de las normas sobre contratación pública, servicios financieros, lucha contra el blanqueo de capitales, seguridad del transporte y protección del medio ambiente, salud pública, protección de los consumidores y protección de datos, así como de infracciones que afecten a los intereses financieros de la Unión o estén relacionadas con el mercado interior.

[3] Véase la sentencia de 25 de abril de 2024 en el asunto C-147/23, Comisión/Polonia, ECLI:EU:C:2024:346, apartado 73.

Sus fuentes son las medidas nacionales de transposición de la Directiva, notificadas por los Estados miembros a la Comisión, y las investigaciones externas encargadas por la Dirección General de Justicia y Consumidores. En él se evalúan las medidas notificadas por los Estados miembros que habían declarado la transposición completa de la Directiva a 17 de diciembre de 2023.

El informe examina la conformidad de las medidas nacionales con la Directiva, es decir, que las disposiciones de la Directiva se hayan transpuesto plena y correctamente, y destaca las principales deficiencias detectadas. Se centra en las disposiciones fundamentales de la Directiva, agrupadas en las secciones siguientes: ámbito de aplicación material y personal; condiciones de protección; canales y procedimientos de denuncia, y medidas de apoyo.

2. ESTADO DE LA TRANSPOSICIÓN

A 17 de diciembre de 2021, fecha establecida por la Directiva como término del plazo de transposición, solo tres Estados miembros habían adoptado y notificado medidas de transposición completas[4]. Ocho Estados miembros notificaron la transposición completa en 2022[5] y trece lo hicieron en 2023[6].

En enero de 2022, para hacer efectiva la transposición de la Directiva, la Comisión incoó procedimientos de infracción contra veinticuatro Estados miembros por la falta de transposición y de notificación de medidas de transposición completas[7]. En marzo de 2023, la Comisión llevó a seis Estados miembros[8] ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el Tribunal») por no haber transpuesto la Directiva ni haber comunicado las correspondientes medidas de transposición, y solicitó al Tribunal la imposición de sanciones financieras[9]. El Tribunal de Justicia ya ha dictado sentencia en uno de estos asuntos[10]. En la fecha de publicación del presente informe, además de los cinco asuntos aún pendientes ante el Tribunal, se hallaban en curso procedimientos de infracción contra seis Estados miembros[11].

La Directiva establece un segundo plazo de transposición, que expiró el 17 de diciembre de 2023, específicamente para la obligación de establecer canales de denuncia interna que recae sobre las entidades jurídicas del sector privado que tengan entre 50 y 249 trabajadores. En enero de 2024, la Comisión envió sendas cartas de emplazamiento a los dos Estados miembros[12] que no habían transpuesto esta obligación dentro de ese plazo.

3. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS DE TRANSPOSICIÓN

[4] Malta, Portugal y Suecia.
[5] Chipre, Dinamarca, Francia, Croacia, Irlanda, Lituania, Letonia y Rumanía.
[6] Austria, Bulgaria, Chequia, Alemania, Grecia, España, Italia, Finlandia, Hungría, Luxemburgo, Países Bajos, Eslovenia y Eslovaquia.
[7] Todos los Estados miembros, excepto Malta, Portugal y Suecia.
[8] Chequia, Alemania, Estonia, Luxemburgo, Hungría y Polonia.
[9] De conformidad con el artículo 258 y el artículo 260, apartado 3, del TFUE.
[10] Sentencia en el asunto C-147/23 antes citada.
[11] Austria, Bélgica, Grecia, Lituania, Países Bajos y Eslovaquia.
[12] Estonia y Polonia.

3.1 Ámbito de aplicación material y personal

3.1.1 Ámbito de aplicación material

En el artículo 5, apartados 1 y 2, se establecen los tipos de «infracciones» que pueden denunciarse. El **artículo 2** establece el ámbito de aplicación material de la Directiva. El **artículo 3** determina la relación de la Directiva con i) las normas específicas sobre denuncia de infracciones contempladas en otros actos de la UE y ii) las disposiciones nacionales o de la UE sobre la protección de determinados tipos de información y sobre el procedimiento penal. Estos artículos establecen el contenido de las denuncias y revelaciones públicas reguladas por la Directiva. Su correcta transposición es esencial para garantizar el éxito de la Directiva en la consecución de su objetivo, a saber, reforzar la aplicación del Derecho de la Unión en sectores clave.

Algunos Estados miembros han efectuado una transposición restrictiva de las definiciones de infracciones del **artículo 5, apartado 1**, omitiendo en particular las que desvirtúen el objeto o la finalidad de las normas que entren dentro del ámbito de aplicación material (es decir, los casos de abuso de Derecho). Esa omisión excluye la posibilidad de denunciar estos casos, por ejemplo, en el ámbito de la legislación del impuesto sobre sociedades. Además, varios Estados miembros no han transpuesto componentes esenciales de la definición de «información sobre infracciones» del **artículo 5, apartado 2**, como, por ejemplo, «sospechas razonables», infracciones «que muy probablemente puedan producirse» o «intentos de ocultar» infracciones, reduciendo así las categorías de información que pueden denunciarse.

Se observan diferencias entre Estados miembros en cuanto a la técnica jurídica utilizada para transponer los sectores establecidos en: i) el **artículo 2**, y ii) los actos de la UE que figuran en la lista del **anexo** de la Directiva. La mayoría de los Estados miembros han volcado en su legislación de transposición los sectores enumerados en el artículo 2, incluidos los actos mencionados en el anexo, ya sea mediante la reproducción explícita de dichos actos, ya sea mediante remisión al anexo. No obstante, algunos Estados miembros han dejado fuera del ámbito de aplicación material los actos jurídicos añadidos al anexo, incluidos los adoptados después de la entrada en vigor de la Directiva[13].

Algunos Estados miembros han transpuesto incorrectamente el ámbito de aplicación material, ya que sus actos legislativos no desglosan los ámbitos de aplicación del Derecho que establece el artículo 2, limitándose a remitir a la Directiva en su conjunto, lo que no proporciona suficiente seguridad jurídica. En un Estado miembro, el ámbito de aplicación material abarca las denuncias de las infracciones que se produzcan en los sectores contemplados por la Directiva, siempre que las denuncias tengan por objeto la protección del interés público.

[13] Desde la entrada en vigor de la Directiva, se han añadido cuatro actos a su anexo: el Reglamento (UE) 2020/1503, relativo a los proveedores europeos de servicios de financiación participativa para empresas; el Reglamento (UE) 2022/1925 o Reglamento de Mercados Digitales; el Reglamento (UE) 2023/1114, relativo a los mercados de criptoactivos, y el Reglamento (UE) 2024/573, sobre los gases fluorados de efecto invernadero, por el que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937, y se deroga el Reglamento (UE) n.º 517/2014.

Aproximadamente la mitad de los Estados miembros ha transpuesto incorrectamente el artículo 2 en lo que respecta a la definición de las infracciones que afectan a los intereses financieros de la Unión tal como se contemplan en el artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE») o de las infracciones relativas al mercado interior a que se refiere el artículo 26, apartado 2, del TFUE, dado que no han incluido una referencia clara a las normas de la UE aplicables en esos ámbitos.

La gran mayoría de los Estados miembros ha ampliado el ámbito de aplicación de su legislación de transposición a sectores o actos no regulados por la Directiva[14]. Algunos Estados miembros han incluido en el ámbito de aplicación material todas las infracciones del Derecho de la Unión. Varios de ellos han ampliado dicho ámbito de aplicación a infracciones de las normas nacionales que no dan aplicación al Derecho de la Unión, pero que corresponden a los sectores enumerados en la Directiva. Aproximadamente la mitad de los Estados miembros han ampliado ese ámbito de aplicación a otros campos específicos del Derecho nacional, como los delitos de corrupción o las infracciones penales o administrativas (graves). Algunos Estados miembros han ampliado el ámbito de aplicación de su legislación de transposición a sectores específicos, como el Derecho laboral o la salud y la seguridad en el trabajo. Otros han incluido todas las infracciones (graves) de la legislación nacional que pueden redundar en perjuicio del interés público.

Conforme a lo establecido en su **artículo 3, apartado 2**, la Directiva no debe afectar a la responsabilidad de los Estados miembros de velar por la seguridad nacional ni a su facultad de proteger sus intereses esenciales en materia de seguridad. La Comisión subraya que los Estados miembros deben encontrar un equilibrio adecuado entre: i) el objetivo de la Directiva, a saber, la aplicación efectiva de las normas incluidas en su ámbito de aplicación (como las que rigen los contratos públicos mixtos que estén relacionados con cuestiones de defensa o seguridad) y ii) la protección de la seguridad nacional. La Comisión subraya asimismo que, de conformidad con el artículo 3, apartado 3, letra a), los Estados miembros deben encontrar un equilibrio adecuado entre: i) el objetivo de la Directiva y ii) la protección de la información clasificada frente a cualquier acceso no autorizado.

Se han detectado problemas de no conformidad en aproximadamente la mitad de los Estados miembros. Algunos han excluido totalmente del ámbito de aplicación de la legislación de transposición la información relacionada con la seguridad nacional o la información clasificada, incluso cuando dicha información corresponde a los sectores cubiertos por la Directiva. En algunos casos, no ha quedado claro si las denuncias de infracciones de las normas de contratación pública relacionadas con cuestiones de defensa o seguridad cubiertas por la legislación pertinente de la UE entran en el ámbito de aplicación de la legislación de transposición. Algunos Estados miembros se han basado en el artículo 3, apartado 2, para

[14] La Comisión ha animado en todo momento a los Estados miembros a que, al transponer la Directiva, consideren la posibilidad de ampliar su ámbito de aplicación a otros sectores y, desde una perspectiva más general, a que velen por la existencia de un marco global y coherente a nivel nacional. Véase la Comunicación de la Comisión «Reforzar la protección de los denunciantes a escala de la UE» de 23.4.2018, COM(2018) 214 final.

excluir a categorías enteras de personas —como el personal de defensa, militar o de inteligencia— del ámbito de aplicación de la legislación de transposición.

La exclusión de protección de las denuncias en virtud del secreto profesional de los médicos y abogados y del secreto de las deliberaciones judiciales [**artículo 3, apartado 3, letras b) y c)**] ha sido objeto de una transposición incorrecta en la mayoría de los Estados miembros. Algunos de ellos han ampliado indebidamente la exclusión por secreto profesional más allá de la protección de la confidencialidad de las comunicaciones entre los abogados y sus clientes. Otras normas de transposición: i) excluyen las denuncias a las que puede aplicarse, de forma general, una obligación de secreto profesional; o ii) amplían la exclusión correspondiente al secreto de las deliberaciones judiciales a todas las actividades de los jueces o a los procesos judiciales en general.

3.1.2 Ámbito de aplicación personal

El objetivo del **artículo 4** es asegurar que se brinde protección al conjunto más amplio posible de personas que, en virtud de su actividad profesional, tengan un acceso privilegiado a información sobre infracciones cuya denuncia podría acarrearles represalias.

El **artículo 4, apartado 1**, contiene una lista indicativa de las categorías de personas que entran en el ámbito de aplicación personal de la Directiva. Algunos Estados miembros han facilitado una lista exhaustiva, mientras que otros no han transpuesto algunas de las categorías enumeradas en el artículo 4, apartado 1, como los «trabajadores en prácticas que perciben o no una remuneración», los «voluntarios», los «contratistas» o los «proveedores». La mayoría de los Estados miembros han transpuesto los conceptos de «trabajadores» y «personas que tengan la condición de trabajadores no asalariados» sin incluir las oportunas y respectivas referencias al artículo 45, apartado 1, y al artículo 49 del TFUE, limitando por tanto estos conceptos a su definición en los correspondientes ordenamientos jurídicos nacionales y socavando con ello la aplicación uniforme de estos conceptos autónomos del Derecho de la Unión en el conjunto de los Estados miembros.

El artículo 4, apartado 4, ofrece también protección frente a las represalias no solo a los denunciantes, sino también a otras personas, como los facilitadores y los terceros que estén relacionados con los denunciantes y que puedan sufrir represalias en un contexto laboral, como los compañeros de trabajo o los familiares del denunciante. Esta disposición ha sido transpuesta de forma restrictiva por algunos Estados miembros que no han incluido en una medida suficiente a los facilitadores o los terceros.

3.2. Condiciones de protección

Los artículos 6, 7, 10 y 15 establecen las condiciones para proteger frente a las represalias a quienes presenten una denuncia o hagan una revelación pública.

El artículo 6, apartado 1, establece las condiciones que permiten a los denunciantes acogerse a la protección, entre ellas tener motivos razonables para pensar que la información es veraz en el momento de la denuncia. Esto significa, por una parte, que los denunciantes no pierden el derecho a la protección si denuncian información inexacta como consecuencia de un error cometido de buena fe, y, por otra, que sus motivaciones son irrelevantes. El artículo 6,

apartado 1, ha sido transpuesto incorrectamente por algunos Estados miembros en cuyas normas aparentemente se tienen en cuenta las motivaciones de las personas a efectos de su protección.

El artículo 7, apartados 1 y 2, establece el principio de que los denunciantes tienen la libertad de elegir entre presentar primero una denuncia interna o proceder directamente a la denuncia por canales externos. **El artículo 6, apartado 4**, establece que las personas que denuncien ante las instituciones, órganos y organismos pertinentes de la Unión tienen derecho a protección en las mismas condiciones que las personas que denuncien por canales externos. Varios Estados miembros imponen incorrectamente la obligación de presentar la denuncia en primer lugar por canales internos o solo permiten que la denuncia se presente directamente por canales externos en determinadas circunstancias. Algunos Estados miembros no han contemplado explícitamente la protección de las personas que presenten denuncias ante las instituciones de la UE.

El artículo 15 de la Directiva fija las condiciones para la protección de quienes hagan revelaciones públicas.

Concretamente, **el artículo 15, apartado 1, letra b)**, establece las condiciones aplicables en caso de revelación pública directa, es decir, sin haber denunciado primero por canales internos y externos o, al menos, externos. Para ello, la persona debe tener motivos razonables para pensar que: i) la infracción puede constituir un peligro inminente o manifiesto para el interés público, o ii) en caso de denuncia externa, existe un riesgo de represalias o hay pocas probabilidades de que se dé un tratamiento efectivo a la infracción. Dicho artículo también enumera circunstancias específicas que corresponden a los supuestos contemplados en los incisos i) o ii), como la existencia de un riesgo de daños irreversibles o de que las pruebas puedan ocultarse o destruirse.

Varios Estados miembros de transponer las circunstancias constitutivas determinadas en el artículo 15, apartado 1, letra b). Algunos otros han definido incorrectamente la situación de peligro para el interés público o el riesgo de represalias.

3.3. Canales y procedimientos de denuncia

3.3.1. Canales y procedimientos de denuncia interna

El artículo 8 de la Directiva determina qué entidades jurídicas de los sectores público y privado deben establecer canales y procedimientos de denuncia interna. También fija las condiciones en las que dichos canales pueden compartirse o ser objeto de gestión externa por un tercero.

El artículo 8, apartado 3, requiere que todas las entidades jurídicas del sector privado con 50 trabajadores o más establezcan canales internos. **El artículo 8, apartado 6**, permite a las entidades jurídicas del sector privado que tengan entre 50 y 249 trabajadores, con el fin de aliviar su carga, compartir recursos para la recepción de denuncias y la realización de investigaciones. Algunos Estados miembros han ampliado incorrectamente a entidades de mayor tamaño la flexibilidad que ofrece el artículo 8, apartado 6. Concretamente, han permitido que los grupos de empresas establezcan canales de denuncia únicamente al nivel del

grupo, eximiendo así a todas las entidades pertenecientes al mismo grupo de la obligación de crear su propio canal interno. Este procedimiento va en contra del objetivo de la Directiva de garantizar a los posibles denunciantes la accesibilidad y la proximidad de los canales de denuncia.

El artículo 9 establece los requisitos aplicables a los procedimientos de denuncia interna. La mayoría de los Estados miembros ha transpuesto de forma incorrecta diversos componentes de esta disposición, como, por ejemplo, la obligación de llevar a cabo un seguimiento diligente de las denuncias o los plazos de acuse de recibo o de celebración de reuniones presenciales.

3.3.2. Canales y procedimientos de denuncia externa

El artículo 11 dispone las obligaciones de establecer canales de denuncia externa y de llevar a cabo un seguimiento de las denuncias.

Algunas de estas obligaciones han sido objeto de una transposición incorrecta. Uno de los Estados miembros excluye todo seguimiento de las denuncias referentes a infracciones cometidas más de dos años antes, limitación temporal que socava la eficacia de la Directiva a la hora de reforzar la aplicación efectiva del Derecho de la Unión. Algunos Estados miembros no proporcionan la seguridad jurídica necesaria en lo que respecta a la identidad de las autoridades competentes designadas.

El artículo 11, apartado 6, establece obligaciones específicas para las autoridades que reciban denuncias pero que carezcan de las competencias necesarias para darles tratamiento. Aproximadamente la mitad de los Estados miembros ha transpuesto incorrectamente este artículo. Algunos ejemplos de transposición incorrecta son la imposición de las citadas obligaciones únicamente a determinadas autoridades; la omisión de la obligación de transmitir las denuncias a las autoridades competentes dentro de un plazo razonable y de manera segura; o la omisión de mantener al corriente de dicha transmisión, sin demora, al denunciante.

3.3.3. Tratamiento de denuncias anónimas

De conformidad con el artículo 6, apartado 2, la Directiva no afecta a la facultad de los Estados miembros de decidir si se exige o no a las entidades jurídicas de los sectores privado o público y a las autoridades competentes que acepten las denuncias anónimas y les den seguimiento. La Comisión subraya que, si los Estados miembros imponen la obligación de aceptar denuncias anónimas, estas deben tratarse como todas las demás denuncias, tanto en lo que se refiere a los derechos procesales de los denunciantes como a las obligaciones de las entidades y autoridades de dar seguimiento a dichas denuncias.

Las denuncias anónimas están reguladas en aproximadamente la mitad de las normas de transposición, y, de estas, la mayoría impone la obligación de aceptar y dar seguimiento a las denuncias anónimas a las autoridades competentes o, de forma más general, a cualquier entidad jurídica que disponga de canales de denuncia. Algunas de estas leyes prevén excepciones a los requisitos de la Directiva en lo que se refiere, por ejemplo, al acuse de

recibo y la respuesta o al seguimiento. Un Estado miembro establece un procedimiento completamente diferente para la gestión y el seguimiento de las denuncias anónimas.

3.3.4. Deber de confidencialidad

El artículo 16 establece los requisitos de confidencialidad dirigidos a proteger la identidad de los denunciantes y aplicables tanto a las denuncias externas como a las internas. Con esa misma intención, **el artículo 5, apartado 8**, requiere que toda asistencia prestada por los facilitadores sea confidencial.

El artículo 16, apartado 1, requiere a los Estados miembros que velen por que no se revele la identidad del denunciante, sin su consentimiento expreso, a ninguna persona que no sea un miembro autorizado del personal competente para recibir denuncias o darles seguimiento. **El artículo 16, apartado 2**, establece las condiciones para la inaplicación excepcional del deber de confidencialidad. Varios Estados miembros han transpuesto incorrectamente esta excepción, por ejemplo, omitiendo la referencia al contexto de las investigaciones o los procesos judiciales. Otros Estados miembros no han transpuesto correctamente las salvaguardias a las que queda sujeta esta excepción en virtud del **artículo 16, apartado 3**, por ejemplo, que se informe al denunciante antes de revelar su identidad o que la autoridad competente le remita una explicación escrita de los motivos de la revelación.

Por lo que respecta al **artículo 5, apartado 8**, varios Estados miembros han omitido el requisito de confidencialidad en su transposición de la definición de «facilitadores», lo cual afecta a la confidencialidad de la identidad tanto de los denunciantes como de las personas afectadas. Afecta, además, al papel de los facilitadores dentro del proceso de denuncia, pues podrían quedar asimilados a los destinatarios de revelaciones públicas.

3.4. Medidas de protección y de apoyo

Los artículos 19 a 23 determinan las medidas de protección y de apoyo a las personas a que se refiere el artículo 4 y a las personas afectadas por denuncias o revelaciones públicas.

3.4.1. Prohibición de represalias

El artículo 19 requiere a los Estados miembros que prohíban cualquier forma de represalia, incluidas las amenazas y las tentativas de represalias, y establece una lista no exhaustiva (pero de obligada transposición) de medidas de represalia prohibidas.

Varios Estados miembros han omitido la prohibición de las amenazas y las tentativas de represalias. Algunos Estados miembros han transpuesto el artículo 19 mediante una prohibición genérica de las represalias, sin reproducir la lista que figura en el citado artículo. Aproximadamente la mitad de los Estados miembros que sí han incluido una lista indicativa de tipos de conducta prohibidos han omitido o transpuesto incorrectamente determinadas formas de represalia que se citan en este artículo.

3.4.2. Medidas de apoyo

El artículo 20 exige a los Estados miembros que garanticen el acceso a medidas de apoyo, en particular las siguientes: i) información y asesoramiento completos, independientes y

gratuitos; ii) asistencia efectiva por parte de las autoridades competentes; y iii) asistencia jurídica gratuita.

En lugar de garantizar el acceso a asesoramiento individual, algunos Estados miembros solo exigen que la información correspondiente esté disponible en un sitio web. Algunas de las normas de transposición no garantizan la prestación de asistencia efectiva por parte de las autoridades competentes. Varios Estados miembros no incluyen remisiones a la legislación aplicable en materia de asistencia jurídica gratuita, generando con ello inseguridad jurídica.

El artículo 20, apartado 2, ofrece a los Estados miembros la posibilidad de prestar asistencia financiera y otras medidas de apoyo en el marco de los procedimientos judiciales. Algunos Estados miembros contemplan la prestación de ayuda financiera en determinadas condiciones, por ejemplo, en caso de grave deterioro de la situación financiera del denunciante, y algunos otros prevén también apoyo psicosocial.

3.4.3. Protección frente a las represalias y medidas correctoras

El artículo 21 establece medidas de protección contra las represalias, entre las que se incluyen la exención de responsabilidad y la inversión de la carga de la prueba, así como medidas correctoras, como medidas provisionales e indemnización. **El artículo 23, apartado 2**, prevé medidas para indemnizar a las personas afectadas por los daños y perjuicios sufridos.

El artículo 21, apartado 2, exime en determinadas condiciones a los denunciantes de la responsabilidad por la infracción de las restricciones aplicables a la revelación de información, como las cláusulas de fidelidad o los acuerdos de no revelación. Esta disposición se ha transpuesto incorrectamente en varios Estados miembros que han establecido condiciones adicionales —por ejemplo, la exigencia de que el denunciante actúe de buena fe— o que no han aplicado la exención de responsabilidad a las denuncias efectuadas en determinados ámbitos jurídicos o a la revelación pública de información.

El artículo 21, apartado 7, párrafo primero, establece una exención total de responsabilidad en los procesos judiciales por difamación, infracción de las normas de protección de datos, revelación de secretos comerciales o solicitudes de indemnización, entre otras situaciones. La mayoría de los Estados miembros ha restringido el ámbito de aplicación de esta exención, por ejemplo, excluyendo de ella i) a los facilitadores o terceros vinculados con el denunciante, ii) determinados tipos de procesos judiciales, o iii) la revelación pública de información. El artículo 21, apartado 7, párrafo segundo, especifica las condiciones para dicha exención de responsabilidad si la información sobre infracciones denunciada o revelada públicamente incluye secretos comerciales. Varios Estados miembros han transpuesto incorrectamente el requisito de que la revelación de secretos comerciales deba considerarse lícita con arreglo al Derecho vigente de la UE cuando quien haya denunciado o revelado públicamente esa información cumpla las condiciones establecidas en la Directiva.

El artículo 21, apartado 3, establece una exención de responsabilidad respecto de los actos cometidos para la adquisición o el acceso a la información comunicada o revelada públicamente, a menos que dichos actos constituyan de por sí delitos, es decir, que no guarden relación con la denuncia o la revelación pública o no sean necesarios para la revelación de la

infracción. Aproximadamente la mitad de los Estados miembros han transpuesto incorrectamente esta disposición, omitiendo en la mayoría de los casos el requisito de que «constituya[n] de por sí un delito», privando así a la exención de su efecto útil.

El artículo 21, apartado 5, establece la inversión de la carga de la prueba en los procedimientos relativos a las represalias contra los denunciantes, es decir, impone a la persona que haya adoptado la medida perjudicial la carga de demostrar que esa medida no guardaba relación alguna con la denuncia. Varios Estados miembros han transpuesto incorrectamente esta disposición, por ejemplo, exigiendo al denunciante que demuestre la legalidad de su denuncia o que demuestre, *prima facie*, que determinada medida se ha adoptado en represalia a su denuncia. En un Estado miembro, la inversión de la carga de la prueba solo es aplicable durante un período de dos años.

De conformidad con **el artículo 21, apartados 6 y 8**, las personas que hayan sufrido represalias deben tener acceso a medidas correctoras, incluidas las de carácter provisional, y a medidas de indemnización por daños y perjuicios. Diversas legislaciones nacionales no han transpuesto adecuadamente las disposiciones sobre las medidas provisionales y la indemnización. Concretamente, no contemplan la aplicación de medidas provisionales o crean inseguridad jurídica al no incluir las oportunas remisiones a las disposiciones generales vigentes. Además, en algunos casos, la indemnización se limita a los daños pecuniarios, mientras que, en otros, la legislación no garantiza que las medidas correctoras estén a disposición de todas las personas con derecho a protección.

El artículo 23, apartado 2, exige a los Estados miembros que establezcan medidas para indemnizar por daños y perjuicios a las personas afectadas cuando los denunciantes hayan comunicado o revelado públicamente información falsa a sabiendas. Aproximadamente la mitad de los Estados miembros no han transpuesto correctamente esta disposición, por ejemplo, al no incluir las remisiones oportunas a la legislación aplicable.

3.4.4. Sanciones

El artículo 23, apartados 1 y 2, exige a los Estados miembros que establezcan sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias aplicables a las personas que impidan o intenten impedir la denuncia; adopten medidas de represalia o promuevan procedimientos abusivos contra las personas con derecho a protección; e incumplan el deber de mantener la confidencialidad de la identidad de los denunciantes y de las personas que comuniquen o revelen públicamente información falsa a sabiendas.

Varios Estados miembros: i) han definido la conducta sancionada en términos vagos, por ejemplo, penalizando las infracciones o los abusos de la legislación nacional de transposición de forma general; o ii) han introducido sanciones que resultan demasiado leves para poder considerarse disuasorias. Algunos Estados miembros no han transpuesto correctamente las sanciones por «intentar» impedir la denuncia o han definido el concepto de «impedir» mediante una lista exhaustiva de conductas, restringiendo con ello el alcance del concepto. En general, las sanciones por represalias se han transpuesto correctamente, pero se han observado algunos problemas de cumplimiento causados por: i) la falta de seguridad jurídica en cuanto a lo que constituye una conducta sancionable, ii) la ineficacia de las multas por su escasa

cuantía y iii) la penalización, únicamente, de las represalias tomadas contra los denunciantes y no contra las demás personas a las que se refiere el artículo 4 (como los facilitadores). Varios Estados miembros no han transpuesto correctamente las sanciones por procedimientos abusivos al no establecer una sanción específica o no incluir la oportuna remisión a otra legislación pertinente. En algunos casos, las sanciones por incumplimiento de la confidencialidad se han transpuesto incorrectamente debido, por ejemplo, a la falta de las remisiones oportunas a la legislación aplicable.

4. CONCLUSIÓN

La adopción de la Directiva tenía por objeto mejorar la aplicación del Derecho de la Unión facilitando la denuncia de infracciones y brindando una sólida protección a sus denunciantes. La Directiva aporta valor añadido mediante el establecimiento de unas normas comunes claras que despejan la anterior situación de fragmentación y desigualdad de la protección entre los distintos países de la UE y entre los distintos sectores.

Proporcionar seguridad jurídica es fundamental para la consecución de este objetivo. Los ciudadanos deben ser capaces de comprender plenamente el alcance de sus derechos y las condiciones para su protección. Deben poder decidir con conocimiento de causa si presentan una denuncia o hacen alguna revelación pública —y cómo hacerlo— sin temor a perderse por los resquicios del sistema debido a la vaguedad o ambigüedad de las normas aplicables.

Todos los Estados miembros han transpuesto las principales disposiciones de la Directiva, por ejemplo, las referentes a las condiciones de protección, los requisitos para la creación y el uso de los canales de denuncia interna y externa, la prohibición de represalias y las medidas de protección y apoyo a los denunciantes. La gran mayoría de ellos han ampliado el régimen de protección de la Directiva a otros ámbitos de su legislación nacional. Algunos han contemplado medidas de apoyo adicionales, como la prestación de asistencia financiera y psicológica a los denunciantes.

Si bien la Comisión reconoce los esfuerzos realizados por los Estados miembros hasta la fecha, lamenta la demora general en la transposición de esta Directiva. Como ha reconocido el Tribunal, la falta de adopción de las disposiciones necesarias para la transposición completa y precisa de esta Directiva reviste especial gravedad dada su importancia para salvaguardar el interés general[15]. La Comisión subraya que la falta de canales de denuncia confidenciales y de una protección adecuada tiene un efecto disuasorio para los posibles denunciantes, además de repercusiones negativas que desbordan del marco de la propia Directiva. Tal situación socava tanto la aplicación efectiva de todos los actos jurídicos de la UE que entran dentro de su ámbito de aplicación material como la libertad de expresión.

Por otro lado, el presente informe pone de manifiesto la necesidad de mejorar la transposición de algunos de los aspectos clave de la Directiva, como el ámbito de aplicación material, las condiciones de protección y las medidas de protección frente a las represalias, en particular las exenciones de responsabilidad y las sanciones.

[15] Véase la sentencia en el asunto C-147/23 antes citada, apartados 73 y 97.

La Comisión seguirá evaluando el cumplimiento de la Directiva por parte de los Estados miembros y adoptará las medidas adecuadas para garantizar su plena y correcta transposición en toda la UE, incoando procedimientos de infracción siempre que sea necesario.

Transcurrido un período de aplicación suficiente y a más tardar en 2026, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo el informe a que se refiere el artículo 27, apartado 3, en el que se evaluará el funcionamiento de la Directiva y se considerará la necesidad de medidas adicionales, que podrán consistir en modificaciones destinadas a ampliar su ámbito de aplicación a otros actos o sectores de actividad de la UE.