



Cofinanciado por
la Unión Europea

Whistleblower
Empowerment & Support
Initiative



Informe de investigación sobre buenas prácticas y conjunto de herramientas

VoiceGuard project



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
BULGARIA



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ROMANIA



md_brainnovation



AVISO LEGAL

Financiado por la Unión Europea. No obstante, las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son exclusivamente de los autores y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea. Ni la Unión Europea ni la autoridad que concede la subvención se hacen responsables del contenido.

DECLARACIÓN DE ORIGINALIDAD: Este documento contiene trabajo original e inédito, salvo que se indique claramente lo contrario. Se ha reconocido el material publicado anteriormente y el trabajo de terceros mediante las citas, referencias o ambas, según corresponda.

DERECHOS DE AUTOR: Esta obra está sujeta a una licencia del Consorcio CEBCAT bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-CompartirIgual 4.0 Internacional, 2023. Para más detalles, véase <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

CERV-2024-CHAR-LITI-WHISTLE

NÚMERO DE ACUERDO DE SUBVENCIÓN: 101213588

Contenidos

1.	Resumen ejecutivo	3
2.	Introducción	11
2.1	Contexto y marco conceptual	11
2.2	Marco conceptual.....	13
3.	Normas internacionales y europeas	16
3.1	Directiva de la UE sobre la protección de los denunciantes (UE) 2019/1937.....	16
3.2	Recomendación CM/Rec (2014)7 del Consejo de Europa	18
3.3.	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).....	18
3.4.	Buenas prácticas de la OCDE	19
4.	Metodología y enfoque analítico	21
4.1.	Diseño de la investigación y marco de recopilación de datos	21
4.2.	Recopilación de datos.....	21
4.3.	Enfoque de análisis de datos	22
4.4.	Calidad de los datos y limitaciones	23
5.	Pilares fundamentales de una protección eficaz de los denunciantes	25
5.1.	Fundamentos normativos.....	25
5.2.	Canales de denuncia y accesibilidad	28
5.3.	Diseño institucional e independencia	30
5.4.	Medidas de protección y mecanismos de apoyo	32
6.	Aplicación, cultura y eficacia	35
6.1.	Formación, sensibilización y cultura organizativa.....	35
6.2.	Seguimiento, evaluación y mejora continua	35
7.	Conclusiones	37
8.	Anexos.....	43
8.1.	Anexo 1. Conjunto de herramientas para la protección de los denunciantes.....	43
8.2.	Anexo 2. Cuestionario sobre buenas prácticas en la transposición y aplicación de la Directiva (UE) 2019/1937 relativa a la protección de las personas que denuncian infracciones del Derecho de la Unión («la Directiva sobre denunciantes»)	45
8.3.	Referencias	47

1. Resumen ejecutivo

Del diagnóstico a las posibles soluciones

El Informe de buenas prácticas forma parte de la iniciativa VoiceGuard: Empoderamiento y apoyo a los denunciantes, ejecutada en el marco del Programa «Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores» (CERV). Constituye el resultado 2.3 del paquete de trabajo 2 y se basa directamente en las conclusiones empíricas del análisis de necesidades y la evaluación de competencias realizados previamente en el marco del proyecto.

El punto de partida de este informe es una paradoja fundamental identificada en el análisis de necesidades: aunque la Directiva (UE) 2019/1937 estableció una norma mínima armonizada de protección de los denunciantes en toda la Unión Europea, las experiencias vividas por los denunciantes siguen caracterizándose con frecuencia por represalias, hostilidad procesal, silencio institucional y litigios prolongados.

La transposición jurídica formal no se traduce automáticamente en una protección efectiva. Puede que existan canales de denuncia, pero la confianza en ellos sigue siendo frágil. Puede que se hayan codificado disposiciones contra las represalias, pero estas continúan en formas más sutiles o estratégicas. Puede que, en última instancia, existan recursos judiciales, pero solo tras años de perjuicios profesionales y personales.

El Informe de buenas prácticas responde a esta brecha entre la «protección sobre el papel» y la protección sustantiva. Su objetivo no es reiterar las normas jurídicas mínimas, sino identificar medidas operativas, institucionales, procesales y culturales que refuercen de manera demostrable la protección de los denunciantes en la práctica.

Enfoque metodológico

El informe aplica una metodología cualitativa y comparativa. Integra:

- Las conclusiones de 16 entrevistas en profundidad a denunciantes y 32 consultas a expertos realizadas en seis Estados miembros de la UE;
- Respuestas a un cuestionario estructurado de los socios del proyecto y de las secciones de Transparency International;
- Un análisis jurídico comparativo con respecto a la Directiva (UE) 2019/1937, las normas de buenas prácticas de la OCDE, la Recomendación CM/Rec (2014)7 del Consejo de Europa y los instrumentos internacionales pertinentes.

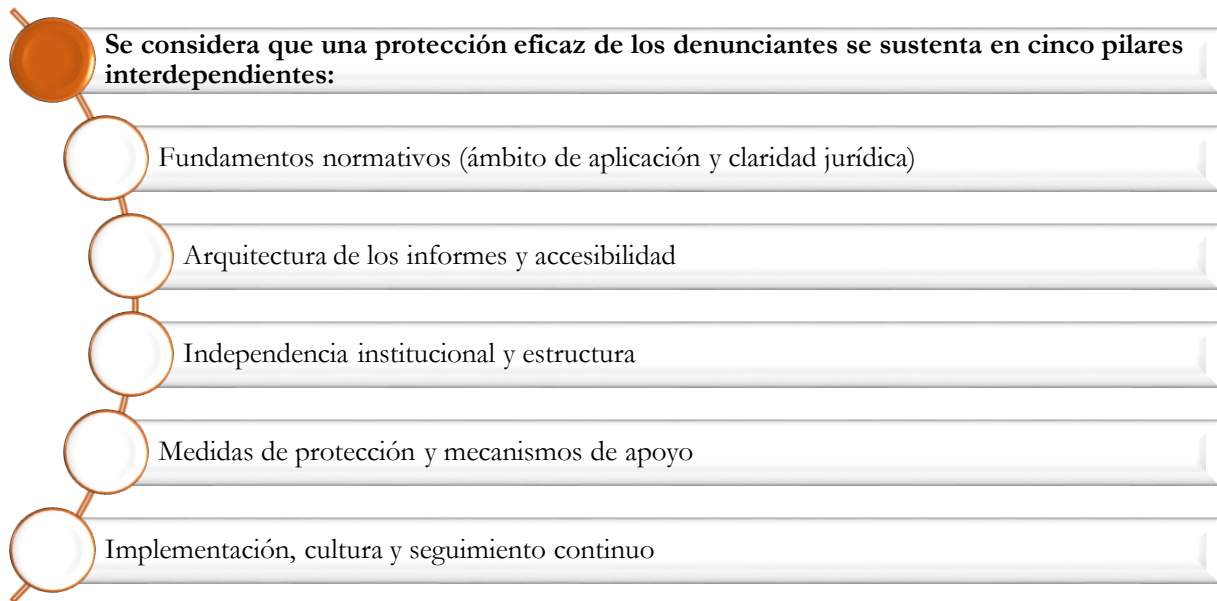
En lugar de ofrecer un estudio estadísticamente representativo de todos los Estados miembros, el informe identifica buenas prácticas transferibles mediante un mapeo de problemas y soluciones. Las prácticas se evaluaron no solo en función de su alineación normativa, sino también de su capacidad para dar respuesta a las deficiencias documentadas empíricamente.

Marco conceptual: cinco pilares interdependientes

La protección efectiva de los denunciantes se concibe como basada en cinco pilares interdependientes:

- i. Fundamentos normativos (alcance jurídico y claridad)
- ii. Estructura de denuncia y accesibilidad
- iii. Independencia y diseño institucionales
- iv. Medidas de protección y mecanismos de apoyo
- v. Aplicación, cultura y seguimiento continuo

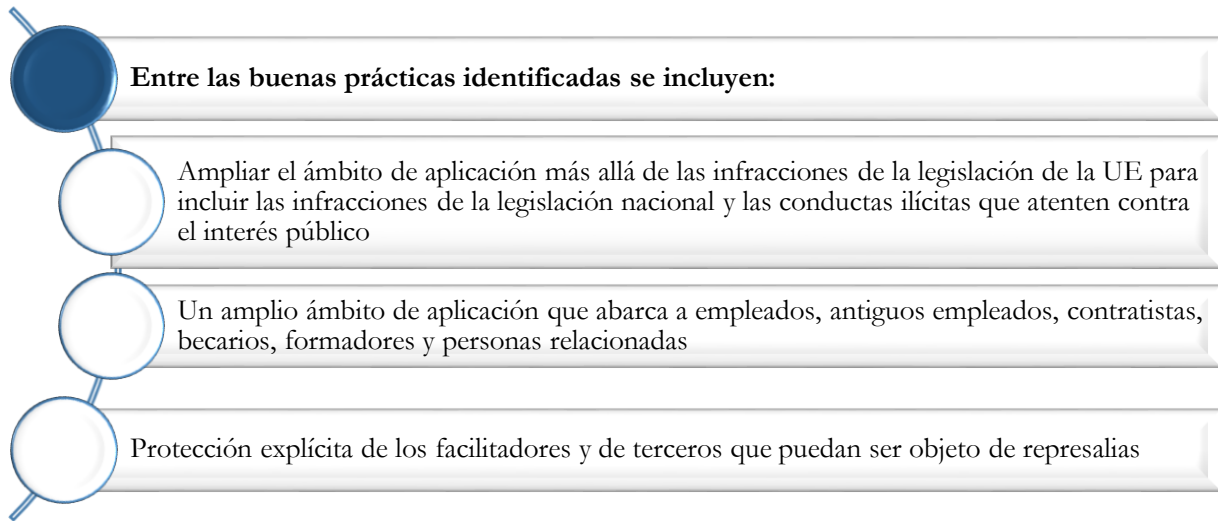
La debilidad de cualquiera de estos pilares socava la credibilidad y la eficacia del sistema.



Fundamentos normativos: amplitud y seguridad jurídica

Una conclusión clave es que un ámbito de aplicación amplio y claro refuerza tanto la legitimidad como la accesibilidad. Entre las buenas prácticas identificadas se incluyen:

- Ampliar el ámbito de aplicación material más allá de las infracciones del Derecho de la UE para incluir las infracciones del Derecho nacional y las conductas contrarias al interés público;
- Un ámbito de aplicación personal amplio que abarque a empleados, antiguos empleados, contratistas, becarios, facilitadores y personas relacionadas;
- La protección explícita de los denunciantes y de terceros vulnerables a represalias;
- La aplicación práctica del criterio de la «convicción razonable», que garantiza que la protección no dependa de la confirmación definitiva de la irregularidad.



Desde la perspectiva del marco jurídico, resulta especialmente relevante la inversión de la carga de la prueba en los casos de represalias. Cuando se produce un perjuicio tras una denuncia protegida, el empleador debe demostrar que la medida no guardaba relación con la denuncia. Esto reduce las barreras probatorias y genera un efecto disuasorio significativo.

Estructura de denuncia: accesibilidad, confianza y seguridad

La mera existencia de canales de denuncia no es suficiente; su credibilidad determina su uso.

Los sistemas eficaces deben presentar:

- Denuncia multicanal (digital, telefónica, presencial);
- Plataformas digitales seguras que permitan la comunicación bidireccional anónima;
- Plazos claros para la confirmación de recepción y la respuesta;
- Un proceso estructurado de recepción de denuncias y una evaluación temprana de los riesgos;
- Vías de escalado transparentes para los casos que impliquen a la alta dirección;
- Orientaciones de acceso público redactadas en un lenguaje sencillo.

Los sistemas eficaces demuestran:

Notificación multicanal (digital, por teléfono, en persona);

Plataformas digitales seguras que permitan la comunicación bidireccional anónima;

Plazos claros para la confirmación y la retroalimentación;

Proceso de admisión estructurado y evaluación temprana de riesgos;

Procedimientos de escalamiento transparentes para los casos en los que esté implicada la alta dirección;

Orientaciones de fácil comprensión, redactadas en un lenguaje sencillo y accesibles al público.

El anonimato y la confidencialidad deben ser técnicamente fiables. Los sistemas deben impedir la filtración de metadatos, limitar el acceso y garantizar un tratamiento seguro. Cuando los denunciantes desconfíen de los canales internos, es esencial contar con autoridades externas accesibles e independientes.

Las disposiciones sobre divulgación pública deben seguir siendo realistas y claras. Unas normas de escalamiento excesivamente restrictivas corren el riesgo de disuadir la denuncia precisamente cuando fallan los canales internos y externos.

Independencia institucional: la credibilidad como factor determinante de la denuncia

El diseño institucional influye considerablemente en el comportamiento de los denunciantes. Entre las buenas prácticas se incluyen:

- Autoridades externas independientes con facultades de investigación;
- Autonomía presupuestaria y funcional;
- Procesos de nombramiento transparentes;
- Liderazgo de duración determinada con protección de la permanencia en el cargo;
- Mandatos claros y salvaguardias contra los conflictos de intereses;
- Mecanismos de supervisión que equilibren la independencia y la rendición de cuentas.

El diseño institucional influye considerablemente en el comportamiento de los denunciantes. Entre las buenas prácticas se incluyen:

Autoridades externas independientes con facultades de investigación

Autonomía presupuestaria y funcional

Procesos de selección transparentes

Liderazgo de duración determinada con permanencia garantizada

Mandatos claros y medidas de protección contra los conflictos de intereses

Mecanismos de supervisión que concilian la independencia y la rendición de cuentas

Las disposiciones especiales para gestionar las denuncias que impliquen a altos cargos son especialmente importantes. Las vías de escalación predefinidas hacia organismos independientes evitan los conflictos de intereses y refuerzan la confianza.

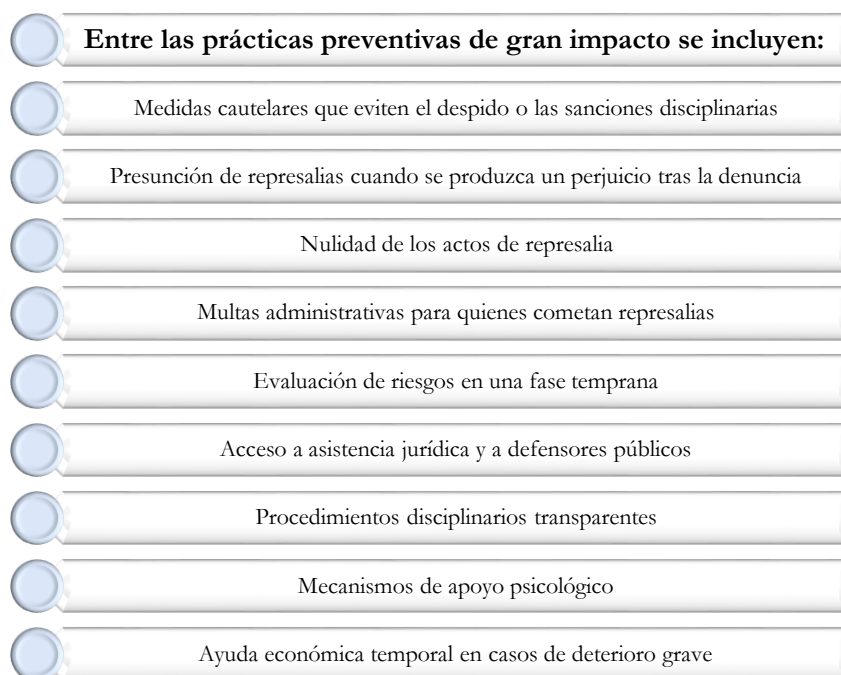
Medidas de protección: de los sistemas reactivos a los preventivos

Un cambio conceptual fundamental identificado en los marcos sólidos es el paso de la protección reactiva a la preventiva.

Los sistemas tradicionales se basan en gran medida en medidas correctivas a posteriori (litigios e indemnizaciones). Sin embargo, las represalias suelen producirse rápidamente, mientras que los procedimientos judiciales son lentos. Este desajuste temporal genera una vulnerabilidad estructural.

Entre las prácticas preventivas de gran impacto se incluyen:

- Medidas cautelares que impidan el despido o las medidas disciplinarias;
- La presunción de represalias cuando se produce un perjuicio tras la denuncia;
- La nulidad de los actos de represalia;
- Multas administrativas para quienes cometen represalias;
- Evaluación de riesgos en una fase temprana;
- Acceso a asistencia jurídica y a defensores públicos;
- Procedimientos disciplinarios transparentes;
- Mecanismos de apoyo psicológico;
- Ayuda económica temporal en casos de grave deterioro de la situación.



La protección debe abordarse como un conjunto que integre las dimensiones jurídica, procesal y psicosocial.

Cultura y formación: la infraestructura invisible

Ningún marco jurídico compensa una cultura organizativa tóxica. El miedo, el estigma y las normas basadas en la lealtad siguen siendo obstáculos importantes para la denuncia de casos.

Entre los ejemplos de buenas prácticas se incluyen:

- Formación obligatoria sobre cumplimiento normativo y denuncia de irregularidades;
- Formación diferenciada para empleados, directivos, investigadores y jueces;
- Compromisos de los altos cargos contra las represalias;
- Campañas públicas para desestigmatizar la denuncia de irregularidades;
- Normalización de la denuncia de irregularidades en el debate público;
- Comunicación sensible al trauma en la gestión de los casos.

Entre los ejemplos de buenas prácticas se incluyen:

Formación obligatoria sobre cumplimiento normativo y denuncia de irregularidades

Formación diferenciada para empleados, directivos, investigadores y jueces

Compromisos de los altos cargos contra las represalias

Campañas públicas para desestigmatizar la denuncia de irregularidades

Normalización de la denuncia de irregularidades en el debate público

Comunicación que tenga en cuenta el trauma en la gestión de los casos

La transformación cultural es gradual, pero indispensable. Los canales formales no pueden funcionar eficazmente en entornos hostiles.

Seguimiento y mejora continua

Los sistemas eficaces son sistemas que aprenden. Entre las buenas prácticas se incluyen:

- La recopilación de datos estadísticos estandarizados;
- Supervisar el tiempo de respuesta y el tiempo de resolución;
- Seguimiento de las denuncias de represalias y sus resultados;
- Publicar informes de transparencia anonimizados;
- Realización de encuestas sobre la experiencia de los usuarios;
- Auditorías independientes realizadas por organismos externos;
- Consejos consultivos con múltiples partes interesadas que revisan las tendencias anonimizadas.

Los sistemas eficaces son sistemas de aprendizaje. Entre las buenas prácticas se incluyen:

Recopilación de datos estadísticos estandarizados

Seguimiento del tiempo de respuesta y del tiempo de resolución

Seguimiento de las denuncias de represalias y sus resultados

Publicación de informes de transparencia anonimizados

Realización de encuestas sobre la experiencia de los usuarios

Auditorías independientes realizadas por organismos externos

Consejos consultivos con múltiples partes interesadas que analicen las tendencias anonimizadas

El seguimiento transforma el cumplimiento normativo en rendición de cuentas y refuerza la credibilidad institucional.

Conclusiones estratégicas

La conclusión principal del *Informe sobre buenas prácticas* es que una protección eficaz de los denunciantes es de carácter sistémico. No puede basarse en disposiciones legales aisladas. Requiere una interacción coherente entre la legislación, el diseño institucional, las garantías procesales, los servicios de apoyo y la cultura organizativa.

La Directiva (UE) 2019/1937 establece un mínimo, no un máximo. Los Estados miembros que han ampliado el ámbito de aplicación, reforzado la independencia institucional e incorporado garantías preventivas demuestran que unas normas más exigentes son plenamente compatibles con la armonización de la UE.

La transformación necesaria es tanto conceptual como operativa: de una compensación reactiva a una protección preventiva; de un cumplimiento simbólico a una credibilidad estructural; de recursos fragmentados a un apoyo integrado; de canales formales a sistemas de confianza.

Las diferencias entre los Estados miembros tienen un gran valor analítico. Revelan que los fallos no son inherentes a la Directiva, sino que se derivan de decisiones de diseño institucional y de la resistencia cultural. Es posible lograr una protección eficaz.

Por lo tanto, el *Informe de buenas prácticas* ofrece una hoja de ruta práctica para reforzar la protección de los denunciantes en toda la Unión Europea. Sus conclusiones sientan las bases para las próximas recomendaciones políticas, que sintetizarán estas ideas en propuestas de reforma concretas destinadas a cerrar la brecha persistente entre la protección formal y la realidad vivida

2. Introducción

2.1 Contexto y marco conceptual

Del análisis de necesidades al mapeo de buenas prácticas

El proyecto VoiceGuard («VoiceGuard: Iniciativa de empoderamiento y apoyo a los denunciantes») se concibió ante una paradoja persistente y preocupante dentro de la Unión Europea. Si bien la adopción de la Directiva (UE) 2019/1937 relativa a la protección de las personas que denuncian infracciones del Derecho de la Unión (en lo sucesivo, «la Directiva») supuso un hito histórico en la armonización de las normas mínimas de protección en todos los Estados miembros, las experiencias vividas por los denunciantes suelen seguir caracterizándose por la inseguridad, las represalias y la indiferencia institucional.

El Informe de análisis de necesidades, el primer resultado analítico del proyecto, documentó esta brecha con detalle. Basándose en entrevistas cualitativas con denunciantes y grupos de discusión con profesionales de seis Estados miembros de la UE (República Checa, España, Bulgaria, Rumanía, Grecia y Luxemburgo), el informe identificó un patrón recurrente: el cumplimiento formal de la Directiva no se traduce automáticamente en una protección efectiva en la práctica. Puede que existan canales de denuncia, pero la confianza es frágil. Las garantías jurídicas pueden estar codificadas, pero las represalias continúan. Puede que existan vías de recurso, pero a menudo solo después de que se haya producido un daño personal y profesional irreversible.

El Informe de buenas prácticas se basa directamente en estas conclusiones. Si el análisis de necesidades identificó debilidades sistémicas y necesidades no cubiertas, el presente documento pretende responder a una pregunta complementaria: **¿qué funciona?** Más concretamente, ¿qué medidas legislativas, institucionales, procedimentales y culturales refuerzan de forma demostrable la protección de los denunciantes y mitigan los riesgos identificados en el análisis de necesidades? ¿Y cómo pueden traducirse estas prácticas en un conjunto de herramientas coherente que guíe a los Estados miembros, las instituciones y las organizaciones hacia una aplicación más eficaz?

La transición de un diagnóstico basado en las necesidades a un mapeo de buenas prácticas refleja una progresión metodológica deliberada dentro del proyecto. La lógica analítica es acumulativa:

- Análisis de necesidades (resultado 2.1): identificó las discrepancias entre la legislación y la práctica y recopiló las experiencias vividas por los denunciantes
- Evaluación de competencias (Entrega 2.2): examinó las limitaciones de capacidad entre los actores relevantes.
- Informe de buenas prácticas (Entrega 2.3): identifica modelos normativos y operativos que abordan las deficiencias documentadas anteriormente.
- Recomendaciones de políticas (Entrega 2.4): sintetizará los resultados en propuestas orientadas a la reforma.

Por lo tanto, el Informe de buenas prácticas no opera en el plano de la abstracción. Su fundamento conceptual se basa en la evidencia empírica recopilada en el Análisis de necesidades. Responde directamente a las deficiencias identificadas: hostilidad procesal, canales de denuncia que actúan como «agujeros negros», estrategias de represalia, desajuste temporal entre el daño y la reparación, falta de apoyo psicosocial y conflictos de intereses estructurales.

El contexto europeo más amplio

La Directiva estableció, por primera vez, una base común europea para la protección de los denunciantes. Introdujo obligaciones relativas a los canales de denuncia internos, los mecanismos de denuncia externos, los plazos de respuesta, las garantías de confidencialidad, las disposiciones contra las represalias y las medidas correctivas. Es importante destacar que la Directiva establece normas mínimas, lo que permite a los Estados miembros adoptar disposiciones más favorables.

A finales de 2023, todos los Estados miembros de la UE habían transpuesto formalmente la Directiva. Sin embargo, el ritmo y el alcance de la transposición variaron significativamente. Algunos Estados adoptaron marcos minimalistas y orientados al mero cumplimiento; otros aprovecharon la oportunidad para ampliar el ámbito de aplicación material, reforzar la independencia institucional o introducir mecanismos de aplicación más sólidos.

El análisis de necesidades demostró que la transposición jurídica por sí sola no garantiza una protección efectiva. Los denunciantes señalaron:

- Silencio institucional tras las denuncias
- Culturas organizativas hostiles
- Estrategias de desacreditación destinadas a socavar la credibilidad
- Retrasos en los procedimientos judiciales
- Agotamiento económico debido a los litigios
- Trauma psicológico derivado de las represalias

Al mismo tiempo, surgieron importantes contrastes geográficos. Luxemburgo, por ejemplo, fue percibido como un país con un sistema comparativamente más funcional, mientras que varios otros Estados miembros mostraron debilidades sistémicas. Esta variación confirma que las normas mínimas de la Directiva son compatibles con modelos de aplicación muy diferentes.

Esta divergencia tiene un gran valor analítico. Permite identificar los puntos fuertes comparativos entre las distintas jurisdicciones. El presente informe aprovecha estos contrastes para extraer elementos replicables de protección efectiva.

El problema de la «protección sobre el papel»

Una idea conceptual fundamental que se desprende del Análisis de Necesidades es la distinción entre protección formal y protección efectiva. En muchos casos, las garantías jurídicas funcionan como lo que los encuestados describieron como un «escudo de papel». Existen canales de denuncia, pero los denunciantes desconfían de ellos. Las disposiciones contra las represalias están codificadas, pero estas se producen de forma rápida y estratégica. Los tribunales pueden fallar en última instancia a favor de los denunciantes, pero solo tras años de exclusión profesional.

Esta desconexión pone de manifiesto un defecto estructural en los sistemas que se basan predominantemente en recursos a posteriori, es decir, mecanismos de protección que solo se activan una vez que se ha producido el perjuicio. Dichos sistemas presuponen que:

- Los denunciantes pueden soportar un litigio prolongado.
- El daño causado por las represalias puede revertirse mediante una indemnización.
- El daño psicológico se puede subsanar mediante sentencias judiciales.

Los resultados empíricos cuestionan estas suposiciones. Los encuestados describieron estrategias de represalias diseñadas no solo para sancionar, sino para destruir la credibilidad profesional. El «desfase temporal» entre las rápidas represalias y la lenta resolución judicial se reveló como un tema recurrente.

En este contexto, el Informe de buenas prácticas adopta un cambio conceptual: **la protección eficaz de los denunciantes debe pasar de un modelo predominantemente reactivo a un modelo preventivo y estructural.**

Esto no niega la importancia de las medidas correctivas. Más bien, subraya la necesidad de:

- Medidas de protección en una fase temprana
- Una supervisión independiente
- La inversión de la carga de la prueba
- Mecanismos de medidas cautelares
- Marcos de apoyo psicosocial
- Cambio de la cultura organizativa

El marco conceptual que se presenta a continuación se estructura, por lo tanto, en torno a la transformación del cumplimiento formal a la protección sustantiva.

2.2 Marco conceptual

La denuncia de irregularidades como mecanismo de gobernanza

En esencia, la denuncia de irregularidades no es meramente un acto individual de revelación de información. Es un mecanismo de gobernanza. Opera en la intersección entre la integridad, la rendición de cuentas, la transparencia y la confianza institucional.

Los denunciantes desempeñan una función pública al sacar a la luz conductas indebidas que, de otro modo, permanecerían ocultas. Al hacerlo, defienden los valores democráticos, protegen los recursos públicos y previenen daños. Sin embargo, su capacidad para cumplir esta función depende de las condiciones institucionales.

El marco conceptual en el que se basa este informe concibe la protección de los denunciantes como algo que se sustenta en cinco pilares interdependientes:

- Fundamentos normativos (alcance y claridad jurídica)
- Estructura procesal (canales de denuncia y tramitación de casos)
- Independencia y capacidad institucionales
- Mecanismos de protección y apoyo
- Cultura organizativa y entorno preventivo

La debilidad de cualquiera de estos pilares socava el sistema en su conjunto. El análisis de necesidades demostró que, incluso cuando los marcos normativos son relativamente sólidos, las deficiencias en materia de cultura, independencia o aplicación de la ley pueden hacer que la protección resulte ineficaz.

Definiciones y conceptos clave según las normas jurídicas vigentes

Proyecto cofinanciado por la Unión Europea a través de la Comisión Europea — Programa «Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores» (CERV)

En lo que respecta al **ámbito de aplicación de la protección**, por regla general, la protección de los denunciantes abarca las denuncias de infracciones de la ley presentadas por personas que trabajan en el sector privado o público y que han obtenido información sobre dichas infracciones en un contexto laboral.

De esta definición se desprenden varias conclusiones. En primer lugar, las quejas o reclamaciones que no se refieran a infracciones de la ley no entran dentro del ámbito de aplicación de la protección de los denunciantes. Por consiguiente, por ejemplo, las denuncias que expresen insatisfacción con las condiciones de trabajo, sin alegar ninguna infracción de la ley, no están cubiertas por el marco de protección de los denunciantes. Esta distinción es esencial en la práctica, a fin de evitar el uso indebido de los canales de denuncia para asuntos que deberían abordarse a través de los mecanismos ordinarios de tramitación de quejas o de resolución de reclamaciones internas.

En segundo lugar, la protección de los denunciantes se aplica únicamente a las personas que hayan obtenido información sobre infracciones en un contexto laboral. Por lo tanto, cuando la persona denunciante haya obtenido la información pertinente fuera de un contexto profesional, o cuando la persona que presenta una denuncia actúe, por ejemplo, como cliente de la entidad en cuestión, no se aplica la legislación de protección de los denunciantes.

Otra condición para que la persona denunciante se beneficie de la protección que ofrece la legislación en materia de protección de los denunciantes es que la denuncia se haya realizado de **buena fe**. A este respecto, la persona denunciante debe haber tenido, en el momento de la denuncia, motivos razonables para creer que la información denunciada era cierta.

Este requisito no implica la obligación de que la persona denunciante demuestre la infracción, sino únicamente que demuestre una creencia razonable basada en la información disponible en el momento en que se realizó la denuncia. Este requisito no tiene por objeto disuadir de la denuncia, sino garantizar que la protección de los denunciantes no se extienda a situaciones en las que la persona denunciante actúe de mala fe, por ejemplo, al denunciar deliberadamente información que sabe que es falsa con el objetivo de causar daño a otra persona.

Uno de los principales objetivos de la legislación sobre protección de los denunciantes es garantizar que estos estén protegidos frente a **represalias**. Por ello, es posible que, como consecuencia de una denuncia interna o externa o de una divulgación pública realizada por el denunciante, la entidad afectada por dicha denuncia o divulgación actúe, en un contexto laboral, de una manera que cause o pueda causar un perjuicio injustificado a la persona denunciante. Dichos actos de represalia deben prevenirse y debe garantizarse la implantación de mecanismos que eliminen, en la mayor medida posible, cualquier consecuencia de dichos actos.

Las represalias pueden adoptar diversas formas, entre las que se incluyen, por ejemplo, la suspensión, la degradación, el cambio de funciones, el traslado de lugar de trabajo, la imposición de medidas disciplinarias, la coacción, la discriminación, el daño a la reputación de una persona, la inclusión en listas negras, la reducción salarial, la evaluación negativa del rendimiento o la no renovación de un contrato de trabajo de duración determinada. Esta lista no es exhaustiva, ya que está prohibida cualquier forma de represalia, incluidas las amenazas de represalias o los intentos de las mismas.

Una infracción puede denunciarse a través de **canales de denuncia internos o externos**, o mediante su **divulgación pública**.

La notificación interna consiste en la presentación de informes a través de los canales internos establecidos por la entidad jurídica. Por regla general, las entidades del sector público y las del sector



privado con más de 50 empleados están obligadas a establecer canales de notificación internos. Además, debe establecerse un procedimiento adecuado para garantizar la eficacia de dichos canales de notificación.

Como buena práctica, se suele recomendar la notificación a través de los canales internos como primer recurso, ya que las infracciones pueden abordarse de forma más eficaz a nivel organizativo. Este enfoque permite a las organizaciones abordar y subsanar rápidamente las infracciones, minimizando al mismo tiempo los posibles daños. Sin embargo, el uso de los canales de notificación internos no es obligatorio, y la persona que realiza la notificación no está obligada a agotar los recursos internos antes de presentar una denuncia externa.

La denuncia externa se refiere a la presentación de denuncias ante las autoridades públicas competentes designadas para recibir y tramitar las denuncias de irregularidades. En Rumanía, dichas autoridades incluyen, en función de la naturaleza de la infracción, las autoridades legalmente competentes para recibir y tramitar denuncias en sus respectivos ámbitos, la Agencia Nacional de Integridad u otras autoridades a las que la Agencia Nacional de Integridad pueda remitir las denuncias para que adopten las medidas oportunas.

Los denunciantes pueden optar por presentar la denuncia directamente ante las autoridades externas, en particular cuando no se disponga de canales de denuncia internos o cuando la persona denunciante tenga motivos razonables para creer que la infracción no se abordará de manera eficaz a nivel interno o que existe riesgo de represalias.

La divulgación pública consiste en la difusión de información sobre infracciones de la ley al dominio público, incluso a través de los medios de comunicación o plataformas en línea. Dado su impacto potencialmente significativo, la divulgación pública está sujeta a condiciones más estrictas en virtud de la legislación sobre protección de los denunciantes. Por ejemplo, puede concederse una protección cuando la persona denunciante haya presentado previamente una denuncia tanto a nivel interno como externo, o haya denunciado directamente a nivel externo, y no se hayan tomado las medidas adecuadas dentro del plazo aplicable, o cuando la infracción constituya un peligro inminente para el interés público.

La disponibilidad de estas tres vías de denuncia refleja un enfoque gradual y flexible, destinado a garantizar una denuncia eficaz al tiempo que se equilibran los intereses de los denunciantes, las organizaciones y el público.

3. Normas internacionales y europeas

3.1 La Directiva de la UE sobre la protección de los denunciantes (UE) 2019/1937

En lo que respecta a las normas internacionales y europeas, se concede especial importancia a las normas establecidas por la Directiva de la UE sobre la protección de los denunciantes (UE) 2019/1937, que garantiza un nivel mínimo uniforme de protección para los denunciantes en toda la Unión Europea.

Cabe señalar desde el principio que, por regla general, las normas establecidas por la Directiva constituyen normas mínimas de protección. Así se indica expresamente, entre otros lugares, en el preámbulo de la Directiva, que establece lo siguiente:

«La presente Directiva establece normas mínimas y los Estados miembros deben poder introducir o mantener disposiciones más favorables para los denunciantes, siempre que dichas disposiciones no menoscaben las medidas de protección de las personas afectadas. La transposición de la presente Directiva no debe, en ningún caso, servir de pretexto para reducir el nivel de protección ya concedido a los denunciantes en virtud de la legislación nacional en los ámbitos a los que se aplica».

En la misma línea, se señala en el artículo 25 de la Directiva que:

«1. Los Estados miembros podrán introducir o mantener disposiciones más favorables para los derechos de las personas que denuncien irregularidades que las establecidas en la presente Directiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 22 y en el artículo 23, apartado 2.

2. La aplicación de la presente Directiva no constituirá en ningún caso motivo para una reducción del nivel de protección ya otorgado por los Estados miembros en los ámbitos regulados por la presente Directiva».

En lo que respecta al ámbito de aplicación de la Directiva, el **ámbito de aplicación material** se establece en el artículo 2, donde se menciona que se establecen normas mínimas de protección para las personas que denuncian infracciones del Derecho de la Unión, infracciones que se produzcan en los ámbitos específicos mencionados en el artículo 2¹. En la Directiva, se define una infracción

¹ «La presente Directiva establece normas mínimas comunes para la protección de las personas que denuncien las siguientes infracciones del Derecho de la Unión:

a) infracciones que entran en el ámbito de aplicación de los actos de la Unión enumerados en el anexo y que se refieren a los siguientes ámbitos:

i) la contratación pública;

(ii) servicios, productos y mercados financieros, y la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo;

(iii) seguridad y conformidad de los productos;

(iv) seguridad del transporte;

(v) protección del medio ambiente;

(vi) protección radiológica y seguridad nuclear;

(vii) seguridad alimentaria y de los piensos, salud y bienestar animal;

(viii) salud pública;

(ix) protección de los consumidores;

(x) protección de la intimidad y de los datos personales, y seguridad de las redes y los sistemas de información;

(b) las infracciones que afecten a los intereses financieros de la Unión, tal y como se menciona en el artículo 325 del TFUE y se especifica con mayor detalle en las medidas pertinentes de la Unión;

(c) las infracciones relacionadas con el mercado interior, tal y como se menciona en el artículo 26, apartado 2, del TFUE, incluidas las infracciones de las normas de la Unión en materia de competencia y ayudas estatales, así como las infracciones relacionadas con el mercado interior en relación con actos que incumplan las normas del impuesto de

como un acto u omisión ilícito que se refiera a los actos de la Unión y a los ámbitos comprendidos en el ámbito de aplicación material previsto en el artículo 2, o que frustre el objeto o la finalidad de las normas de los actos de la Unión y de los ámbitos comprendidos en dicho ámbito de aplicación material. Además, en el artículo 2, apartado 2, de la Directiva se señala que los Estados miembros pueden ampliar la protección prevista en la legislación nacional a ámbitos o actos que no estén contemplados en el artículo 2, apartado 1.

El *ámbito* de aplicación *personal* de la Directiva se establece en el artículo 4, donde se señala que la Directiva se aplicará a las personas denunciante que trabajen en el sector privado o en el sector público y que hayan obtenido la información sobre infracciones en un contexto laboral². La Directiva abarca también los supuestos (i) en los que la relación laboral durante la cual se obtuvo la información haya finalizado, (ii) en los que la relación laboral aún no haya comenzado y la información se haya obtenido durante el proceso de selección o las negociaciones precontractuales. Además, las medidas se aplicarán también a los facilitadores, es decir, a terceros vinculados a los denunciante —como compañeros de trabajo o familiares— que puedan sufrir represalias en un contexto laboral, así como a las personas jurídicas de las que los denunciante sean propietarios, para las que trabajen o con las que estén vinculados en un contexto laboral.

La Directiva impone una serie de obligaciones tanto a las entidades del sector público como a las del sector privado, así como a las autoridades públicas competentes, con el fin de garantizar la eficacia de los mecanismos de denuncia y la protección de los denunciante.

Una de las obligaciones fundamentales introducidas por la Directiva es el establecimiento de canales internos de denuncia y procedimientos de seguimiento. Como norma general, esta obligación se aplica a las entidades del sector público y a las del sector privado con 50 o más trabajadores. Los canales internos de denuncia deben diseñarse, establecerse y gestionarse de forma segura, garantizando la confidencialidad de la identidad de la persona denunciante y de cualquier tercero mencionado en la denuncia. Además, debe designarse a una persona o un departamento imparcial para recibir y dar seguimiento a las denuncias, y debe establecerse un plazo razonable para proporcionar una respuesta.

Por otra parte, en lo que respecta a la denuncia externa, las autoridades competentes están obligadas a establecer canales de denuncia externos, independientes y autónomos, para recibir y tramitar las denuncias. Dichas autoridades deben dar un seguimiento diligente a las denuncias y proporcionar una respuesta a la persona denunciante en un plazo razonable. Cuando una autoridad reciba una denuncia pero carezca de competencia para abordar la infracción denunciada, estará obligada a remitir la denuncia a la autoridad competente.

Por otra parte, las autoridades competentes deben publicar en sus sitios web información clara y accesible sobre, entre otras cosas, las condiciones para acogerse a la protección de los denunciante,

sociedades o con mecanismos cuyo objetivo sea obtener una ventaja fiscal que frustre el objeto o la finalidad de la legislación aplicable en materia de impuesto de sociedades».

² «1. La presente Directiva se aplicará a las personas denunciante que trabajen en el sector privado o público y que hayan obtenido información sobre infracciones en un contexto laboral, incluyendo, como mínimo, lo siguiente:

- a) las personas con la condición de trabajador, en el sentido del artículo 45, apartado 1, del TFUE, incluidos los funcionarios públicos;
- (b) las personas con la condición de trabajadores por cuenta propia, en el sentido del artículo 49 del TFUE;
- (c) los accionistas y las personas que formen parte del órgano de administración, dirección o supervisión de una empresa, incluidos los miembros no ejecutivos, así como los voluntarios y los becarios, tanto remunerados como no remunerados;
- (d) cualquier persona que trabaje bajo la supervisión y dirección de contratistas, subcontratistas y proveedores».

Proyecto cofinanciado por la Unión Europea a través de la Comisión Europea — Programa «Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores» (CERV)

los datos de contacto de los canales de denuncia externos, los procedimientos de denuncia aplicables, el régimen de confidencialidad, la naturaleza del seguimiento que se dará a las denuncias y las vías de recurso y los procedimientos disponibles para la protección contra las represalias.

Además, las autoridades deben garantizar medidas de protección eficaces, incluida la prohibición de las represalias y el acceso a vías de recurso en caso de que se produzcan represalias.

3.2 Recomendación CM/Rec (2014)7 del Consejo de Europa

Otro instrumento relevante en el ámbito de la protección de los denunciantes es la Recomendación CM/Rec (2014)7 del Consejo de Europa. Aunque de carácter no vinculante, este instrumento ha establecido directrices claras que han contribuido de manera significativa a configurar los marcos legislativos nacionales en este ámbito.

La Recomendación define a un denunciante como cualquier persona que comunique o revele información sobre una amenaza o un perjuicio para el interés público en el contexto de una relación laboral, ya sea en el sector público o en el privado. Si bien el ámbito de aplicación material no se define de forma exhaustiva y se deja a la discreción de cada Estado, la Recomendación indica expresamente que las infracciones de la ley y de los derechos humanos, así como los riesgos para la salud y la seguridad públicas y para el medio ambiente, deben estar cubiertos por la legislación nacional.

En lo que respecta al ámbito de aplicación personal, la Recomendación establece que la protección debe extenderse a todas las personas que trabajen en los sectores público o privado. En consonancia con el enfoque adoptado posteriormente por la Directiva, la protección también debe aplicarse a las personas cuya relación laboral haya finalizado, así como a aquellas cuya relación laboral aún no haya comenzado.

Además, se menciona que el marco nacional debe propiciar un entorno que fomente la denuncia o la divulgación de forma abierta. A este respecto, reconoce tres vías principales de denuncia: la denuncia interna, la denuncia externa y la divulgación pública.

La Recomendación establece asimismo que los denunciantes deben estar protegidos contra cualquier forma de represalia, incluyendo, entre otras cosas, el despido, la suspensión, la degradación o los traslados punitivos.

Como puede observarse, la Recomendación establece requisitos menos detallados y menos estrictos que los establecidos por la Directiva. No obstante, varios de los principios y garantías fundamentales promovidos por la Recomendación se han incorporado posteriormente a la Directiva.

3.3. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)

La protección de los denunciantes también se aborda a nivel de las Naciones Unidas a través de la UNCAC.

A este respecto, el artículo 8, apartado 4, establece que cada Estado Parte deberá considerar la posibilidad de establecer medidas y sistemas para facilitar la denuncia de actos de corrupción por parte de los funcionarios públicos.

Además, el artículo 33 establece expresamente que cada Estado Parte deberá considerar la incorporación en su ordenamiento jurídico interno de medidas adecuadas para proteger, frente a cualquier trato injustificado, a las personas que, de buena fe y con motivos razonables, denuncien ante las autoridades competentes hechos relacionados con los delitos tipificados de conformidad con la Convención.

Como puede observarse, a diferencia de la Directiva, la UNCAC aborda la protección de los denunciantes en términos más generales, al alentar a los Estados Parte a que consideren la adopción de medidas de protección, sin imponer obligaciones detalladas o vinculantes a este respecto.

3.4. Buenas prácticas de la OCDE

La guía de buenas prácticas de la OCDE «³» (Protección de los denunciantes: mejores prácticas de la OCDE) incluye un análisis comparativo detallado de los marcos normativos sobre denuncia de irregularidades en diversas jurisdicciones, al tiempo que identifica los elementos clave que constituyen mecanismos de protección eficaces.

En este contexto, la OCDE destaca la importancia de definir claramente las categorías de denuncias que merecen protección, ya que la seguridad jurídica a este respecto es esencial tanto para la claridad como para la confianza del público en el marco de denuncia de irregularidades.

Además, se menciona que el denunciante debe estar protegido cuando actúe de buena fe, pero que no debe recaer sobre él la carga de probar la intención de sus acciones. Como medidas para disuadir las denuncias de mala fe, las mejores prácticas de la OCDE se refieren a: la supresión de protecciones, como la confidencialidad, las demandas por difamación o calumnias, o las multas.

Además, la OCDE subraya que los canales de denuncia deben definirse claramente y diseñarse de manera que faciliten la revelación de información. Debe haber una variedad de vías de denuncia disponibles, que permitan a los denunciantes elegir, caso por caso, entre canales de denuncia internos y externos.

Las garantías de confidencialidad también se identifican como un elemento fundamental de una protección eficaz, y la OCDE señala que dichas garantías deben extenderse a toda la información que pueda conducir a la identificación del denunciante.

Por otra parte, las leyes de protección de los denunciantes deben proporcionar una protección integral frente a medidas disciplinarias discriminatorias o de represalia, así como frente a amenazas de represalias. A este respecto, la OCDE subraya que la mera existencia de canales de denuncia no equivale, por sí misma, a protección. Una protección eficaz contra las represalias requiere, entre otras cosas, la inversión de la carga de la prueba, dadas las dificultades prácticas a las que pueden enfrentarse los denunciantes a la hora de demostrar un nexo causal entre la revelación y la medida de represalia.

Teniendo en cuenta la larga duración de los procedimientos por represalias, la OCDE destaca además la importancia del acceso a medidas cautelares para los denunciantes que sufren represalias como consecuencia de realizar una denuncia protegida. También se señala que la reincorporación al puesto de trabajo como medida correctiva ante las represalias es la norma, si bien las medidas

³ OCDE (2016), «Compromiso con la protección efectiva de los denunciantes», Ediciones de la OCDE, París
Proyecto cofinanciado por la Unión Europea a través de la Comisión Europea — Programa «Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores»
(CERV)



correctivas también podrían consistir en una indemnización o en una indemnización por daños punitivos.

Por último, la OCDE señala que el uso de métodos de comunicación claros y eficaces para informar a los empleados sobre los mecanismos de denuncia y las protecciones de que disponen puede fomentar la confianza y animar a las personas a plantear sus inquietudes cuando surjan.

Como puede observarse, varias de las medidas identificadas como mejores prácticas por la OCDE se han incorporado posteriormente a la Directiva, lo que pone de relieve la importancia de este tipo de estudios comparativos transnacionales a la hora de configurar los marcos regionales de protección de los denunciantes.

4. Metodología y enfoque analítico

4.1. Diseño de la investigación y marco de recopilación de datos

El diseño de la investigación siguió un enfoque cualitativo, comparativo y orientado a la práctica. El objetivo no era realizar una encuesta estadísticamente representativa de todos los Estados miembros de la UE, sino identificar y sistematizar buenas prácticas transferibles en la transposición y aplicación de la Directiva (UE) 2019/1937.

El diseño se basa en una progresión analítica en dos fases:

- Fase 1: Diagnóstico inicial – Conclusiones del informe de análisis de necesidades, en el que se documentaron deficiencias sistémicas, patrones de represalias, obstáculos institucionales y carencias en materia de apoyo en seis Estados miembros (Bulgaria, República Checa, Grecia, Luxemburgo, Rumanía y España).
- Fase 2: Inventario de buenas prácticas: identificación de soluciones normativas, institucionales, procedimentales y culturales que aborden las deficiencias detectadas en la fase 1.

Esta estructura acumulativa garantizó que el informe sobre buenas prácticas no fuera de carácter normativo abstracto, sino que se basara empíricamente en las deficiencias documentadas.

El diseño de la investigación se estructuró en torno a cinco pilares analíticos de la protección eficaz de los denunciantes:

- Ámbito normativo y claridad jurídica
- Canales de denuncia y accesibilidad
- Diseño institucional e independencia
- Medidas de protección y mecanismos de apoyo
- Aplicación, cultura y seguimiento

Estos pilares reflejan las lagunas estructurales identificadas en el análisis de necesidades y sirven como principios organizativos tanto para la recopilación como para el análisis de datos.

Por lo tanto, el diseño de la investigación combina:

- las jurisdicciones estudiadas directamente en el análisis de necesidades;
- Estados miembros adicionales que aportan su experiencia en materia de transparencia;
- Un análisis comparativo entre países.

4.2. Recopilación de datos

La recopilación de datos se basó en dos fuentes complementarias: (A) las respuestas a un cuestionario estructurado, y (B) la integración de las conclusiones del Análisis de necesidades, un informe basado en la consulta sistemática a las principales partes interesadas y a los denunciantes.

El cuestionario se distribuyó a:

- Todos los socios del proyecto VoiceGuard;

Proyecto cofinanciado por la Unión Europea a través de la Comisión Europea — Programa «Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores» (CERV)

- las secciones de Transparency International en los Estados miembros de la UE.

Esto garantizó tanto la profundidad (a través de las jurisdicciones de los socios del proyecto) como la amplitud (a través de la red de TI en toda la UE). La inclusión de las secciones de TI fue metodológicamente significativa, ya que muchas de ellas cuentan con experiencia práctica en litigios, defensa y asesoramiento en casos de protección de denunciantes, lo que aporta conocimientos basados en la práctica más allá del análisis legislativo formal.

El cuestionario incluido en el anexo 2 del presente informe se diseñó para recabar información estructurada sobre las prácticas nacionales de transposición y aplicación. Se organizó en cinco secciones temáticas:

- Ámbito de aplicación de la legislación nacional
- Medidas de protección para los denunciantes
- Procedimientos y canales de denuncia
- Cooperación con la sociedad civil y los interlocutores sociales
- Cultura, sensibilización y medidas preventivas

El segundo pilar de datos fue la valorización sistemática del Informe de Análisis de Necesidades. El Análisis de Necesidades había utilizado:

- 16 entrevistas en profundidad a denunciantes;
- grupos de discusión multidisciplinares de expertos (32 profesionales);
- un cuestionario estructurado sobre percepciones.

En lugar de duplicar la recopilación de datos, el Informe de buenas prácticas llevó a cabo una integración analítica secundaria de ese conjunto de datos. En concreto, se revisó el análisis de necesidades para extraer:

- deficiencias sistémicas recurrentes;
- patrones de represalias documentados;
- Las lagunas de protección identificadas;
- fallos notificados en los canales de denuncia;
- contrastes geográficos observados.

Este proceso de consulta cumplió dos funciones metodológicas:

- Identificación de problemas: Aclarar qué fallos requieren respuestas basadas en buenas prácticas.
- Punto de referencia de validación: evaluar si las «buenas prácticas» identificadas abordan de manera plausible los problemas documentados empíricamente.

Este enfoque garantiza que las buenas prácticas sean funcionalmente eficaces, en lugar de limitarse a cumplir formalmente con los requisitos.

4.3. Enfoque de análisis de datos

El análisis de datos combinó el análisis jurídico comparativo, la síntesis cualitativa temática y la correspondencia entre problemas y soluciones. Se analizó el marco de cada Estado miembro que respondió en relación con:

- los requisitos mínimos de la Directiva (UE) 2019/1937;
- las normas de buenas prácticas de la OCDE;
- la Recomendación CM/Rec(2014)7 del Consejo de Europa.

Las respuestas al cuestionario se organizaron en tablas analíticas estructuradas correspondientes a los cinco pilares de la protección efectiva y a los elementos de mapeo identificados:

- enfoques de cumplimiento mínimo;
- Enfoques de alcance ampliado;
- Disposiciones institucionales innovadoras;
- Lagunas o incoherencias.

Una característica distintiva de esta metodología es la relación directa entre las deficiencias identificadas empíricamente (tal y como se describen en el análisis de necesidades) y las prácticas eficaces documentadas a partir de los datos recopilados.

4.4. Calidad y limitaciones de los datos

La metodología adoptada para el Informe sobre buenas prácticas combina un análisis comparativo estructurado con una base empírica basada en las experiencias de los denunciantes. Al integrar un análisis comparativo entre países basado en cuestionarios con la consulta del Análisis de necesidades, el diseño de la investigación garantiza que las buenas prácticas identificadas sean:

- normativamente sólidas;
- institucionalmente viables;
- respondan a la realidad empírica;
- Transferibles a todos los Estados miembros de la UE, previa adaptación al contexto.

El análisis resultante va más allá de la evaluación formal del cumplimiento para identificar modelos operativos capaces de transformar la «protección sobre el papel» en garantías sustantivas, preventivas y exigibles para los denunciantes.

Hay que reconocer varias limitaciones metodológicas:

- **Muestra no representativa.** El cuestionario se basó en los socios del proyecto y las secciones de TI, y se recibió un número limitado de respuestas, en lugar de una muestra estadísticamente representativa de todas las autoridades competentes. Por lo tanto, los resultados reflejan perspectivas informadas de expertos, más que encuestas institucionales exhaustivas.
- **Variabilidad en los detalles.** Las respuestas variaron en cuanto a profundidad y especificidad. Algunas jurisdicciones proporcionaron detalles legislativos y operativos exhaustivos; otras ofrecieron valoraciones más generales.
- **Diferencia entre la aplicación y las disposiciones legales formales.** Tal y como se destaca en el Análisis de Necesidades, un reto fundamental es la brecha entre la ley sobre el



papel y la ley en la práctica. Las respuestas al cuestionario pueden reflejar en ocasiones el cumplimiento formal, en lugar de la realidad operativa cotidiana.

- Marcos institucionales en evolución. En varios Estados miembros, las autoridades competentes (por ejemplo, las oficinas de denuncia de irregularidades de reciente creación) aún están poniendo en práctica sus mandatos. Por lo tanto, algunas prácticas están en fase de evolución y aún no se han puesto a prueba por completo.
- **Dependencia contextual.** Ciertas prácticas (por ejemplo, los modelos de supervisión centralizada) pueden depender de tradiciones administrativas, de la cultura jurídica o de la capacidad institucional específicas de una jurisdicción. Por lo tanto, la replicabilidad debe tener en cuenta la adaptación contextual.

5. Pilares fundamentales de una protección eficaz de los denunciantes

5.1. Fundamentos normativos

Amplio ámbito de aplicación material y personal de la ley

Un elemento fundamental de una protección eficaz es un ámbito de aplicación material y personal amplio y claro. Las definiciones restrictivas generan incertidumbre y desalientan la denuncia.

Entre los ejemplos de buenas prácticas identificados en los Estados miembros se incluyen:

- La ampliación del ámbito de aplicación material más allá del Derecho de la UE para abarcar las infracciones del Derecho nacional.
- Inclusión de infracciones de la legislación laboral, delitos menores graves y actos ilícitos que afecten al interés público.
- Un amplio ámbito de aplicación personal que abarque a empleados, antiguos empleados, contratistas, becarios, voluntarios y facilitadores.

Una buena práctica habitual consiste en definir el ámbito de aplicación material de forma amplia (abarcando tanto las infracciones de la legislación de la UE como de la nacional, así como las irregularidades más amplias que afecten al «interés público»), más allá del mínimo exigido por la Directiva (UE) 2019/1937.

Un ámbito de aplicación restringido genera fragmentación y distinciones artificiales entre las irregularidades «protegidas» y las «no protegidas». Esto debilita la legitimidad y crea ambigüedad jurídica.

La Directiva permite disposiciones nacionales más amplias. Las jurisdicciones que aplican buenas prácticas utilizan esta flexibilidad de forma estratégica.

Bulgaria amplió el ámbito de aplicación para incluir infracciones de la legislación búlgara, delitos penales de carácter general y violaciones de la legislación laboral.

La legislación de la República Checa también supera los requisitos mínimos de la Directiva al abarcar las faltas sancionadas con multas superiores a un umbral definido, lo que incluye de hecho la mayoría de las infracciones laborales graves en el régimen de protección. Este ámbito de aplicación ampliado mejora la accesibilidad y evita distinciones artificiales entre irregularidades «protegidas» y «no protegidas», lo que refuerza la credibilidad del sistema.

La ley de transposición de Luxemburgo (16 de mayo de 2023) se describe como intencionadamente amplia y adaptable, y el enfoque de Suecia constituye una buena práctica al abarcar las denuncias que son de «interés público», en lugar de limitar la protección a categorías estrechas e infracciones de la ley. Esto refleja las buenas prácticas europeas en el marco de la Directiva de la UE sobre la protección de los denunciantes, que exige la protección de una amplia gama de «denunciantes» vinculados a un contexto laboral y anima a los Estados miembros a evitar definiciones excesivamente restrictivas que disuadan de presentar denuncias.

En Francia, el marco jurídico está diseñado para garantizar un régimen general e intersectorial, en lugar de un mosaico estrecho y sector por sector. La ley que transpone la Directiva europea 2019/1937 adopta un enfoque horizontal (es decir, no limitado a ámbitos específicos).

Proyecto cofinanciado por la Unión Europea a través de la Comisión Europea — Programa «Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores» (CERV)

Por otra parte, es importante la definición de un amplio ámbito de aplicación personal, tal y como prevé la Directiva, que abarca no solo a los trabajadores, sino también a los antiguos trabajadores, los solicitantes de empleo, los contratistas, los proveedores, los voluntarios, los becarios, los accionistas y otros agentes relacionados con el ámbito laboral.

Dicha ley francesa protege no solo a los denunciantes, sino también a los facilitadores, a las personas vinculadas (por ejemplo, compañeros de trabajo o familiares) y a las personas jurídicas vinculadas al denunciante, y considera que las organizaciones de la sociedad civil que prestan asesoramiento están amparadas por el concepto de «facilitador». Se trata de una decisión de diseño muy acertada: las represalias suelen dirigirse contra la red del denunciante, no solo contra la persona en sí.

De conformidad con la Directiva, las leyes de los países de la UE abarcan tanto el sector público como el privado. Se trata de una buena práctica fundamental, ya que evita lagunas en las que determinados tipos de irregularidades o ciertas categorías de organizaciones queden fuera de la protección.

Criterio de «convicción razonable»

La protección de las personas que denuncian basándose en «motivos razonables para creer» que la información es cierta constituye una piedra angular de los marcos normativos eficaces.

En la mayoría de los países de la UE, los textos legales o las prácticas señalan la importancia de proteger a las personas que denuncian *de buena fe basándose en lo que podían creer razonablemente en ese momento*, en lugar de exigirles que «demuestren» la infracción. Una formulación que constituye una buena práctica consiste en proteger las denuncias en las que la persona denunciante tenía motivos razonables para creer que la información era veraz y entraba dentro del ámbito de aplicación, incluso si una investigación posterior no encuentra ninguna infracción. Las directrices de Transparency International consideran la «convicción razonable» como una garantía fundamental, ya que fomenta la denuncia temprana y reduce los efectos disuasorios provocados por el temor a la responsabilidad.

En este marco de buenas prácticas, **la protección no debe depender de la confirmación definitiva de la irregularidad. De lo contrario, se disuade a las personas de denunciar sus inquietudes en una fase temprana.**

Los enfoques basados en buenas prácticas aplican esta norma mediante:

- **Orientaciones interpretativas que favorezcan la protección en casos dudosos (*in dubio pro denunciante*).**
- **Diferenciación clara entre denuncias erróneas y denuncias falsas malintencionadas.**
- **Sanciones proporcionadas para las denuncias en las que se demuestre mala fe, sin que ello disuada de presentar denuncias legítimas.**

La recomendación del Ministerio de Justicia checo de adoptar un enfoque «*in dubio pro denunciante*» constituye una importante buena práctica. Este principio aconseja a las personas competentes que traten los casos inciertos como denuncias protegidas cuando exista una duda razonable. Estas directrices interpretativas hacen operativo el criterio de la creencia razonable y evitan interpretaciones excesivamente restrictivas de la ley.

El enfoque francés también basa la protección en que el denunciante tenga motivos razonables para creer que la información era cierta en el momento de la denuncia, lo que significa que la protección no debe depender de si finalmente se demuestra la irregularidad. La jurisprudencia francesa muestra que para determinar la mala fe es necesario demostrar el conocimiento de la falsedad, y no basta con que las acusaciones no se hayan demostrado.

Disposiciones claras contra las represalias

La prohibición de las represalias debe ir más allá de una mera declaración. Los sistemas eficaces incluyen:

- **Listas detalladas y no exhaustivas de actos de represalia prohibidos.**
- **La inclusión de los intentos de represalias y las amenazas.**
- **Protección de los facilitadores y personas relacionadas.**
- **La inversión de la carga de la prueba en los litigios por represalias.**

Una buena práctica consiste en prohibir las represalias de forma detallada y operativa, enumerando los actos de represalia habituales (despido, descenso de categoría, evaluaciones negativas, inclusión en listas negras, acoso, amenazas, intimidación mediante litigios), cubriendo explícitamente los intentos de represalia y ampliando la protección a los facilitadores y a las personas relacionadas.

Luxemburgo ofrece una protección sólida que va más allá de la propia persona denunciante (incluidos compañeros de trabajo, familiares y quienes facilitan la denuncia), lo que refleja el enfoque de la Directiva de proteger tanto a la persona denunciante como a las personas vinculadas que puedan ser objeto de represalias.

España codificó y amplió una doctrina judicial existente en materia de indemnización que anteriormente se había limitado principalmente a los contextos laborales.

Por otra parte, en Grecia, los agentes profesionales del sector hicieron hincapié en la necesidad de contar con cláusulas legales claramente definidas que garanticen la protección durante un período determinado tras una denuncia (una especie de período de «bloqueo»). La claridad y la previsibilidad de las medidas de protección son fundamentales para generar confianza.

Inversión de la carga de la prueba

Una de las características de diseño jurídico de «alto valor» más evidentes es la *inversión (o el desplazamiento) de la carga de la prueba* en los litigios por represalias. Esta inversión de la carga de la prueba reviste especial importancia. Sin ella, los denunciantes se enfrentan a obstáculos probatorios a la hora de demostrar la causalidad entre la denuncia y la acción adversa.

Luxemburgo ofrece un ejemplo modélico mediante la presunción de represalias, que traslada la carga de la prueba al empleador si se adoptan medidas perjudiciales tras una denuncia. Esto reduce significativamente las barreras probatorias para los denunciantes y actúa como un fuerte elemento disuasorio contra las represalias. Dicha inversión transforma la protección de un principio declarativo en una garantía exigible. Esto se ajusta estrechamente a las buenas prácticas de la OCDE,

que subrayan que el traslado de la carga de la prueba es necesario porque los denunciantes a menudo no pueden acceder a las pruebas necesarias para demostrar la causalidad.

5.2. Canales de denuncia y accesibilidad

Canales de denuncia internos establecidos sobre la base de consultas y capacidad

Las mejores prácticas exigen que estos canales funcionen como mecanismos de protección y no como meras herramientas de cumplimiento. Según la Directiva, un modelo de denuncia multicanal con plazos definidos aporta claridad y previsibilidad.

Las mejores prácticas en materia de canales internos combinan obligaciones legales claras con apoyos prácticos para su aplicación. Sin embargo, las medidas internas introducidas sin una consulta significativa a los trabajadores o sin fomentar la confianza pueden socavar la credibilidad. **Por lo tanto, una buena práctica consiste en involucrar a los representantes de los trabajadores desde el principio** (cuando sea pertinente), publicar explicaciones claras sobre cómo se protege la confidencialidad y demostrar que las denuncias dan lugar a medidas concretas. Esta es una buena práctica que se observó en Rumanía en algunas instituciones.

Además, en Rumanía, los municipios que no alcanzan los umbrales establecidos (menos de 10 000 habitantes o menos de 50 trabajadores) pueden agruparse y compartir recursos para recibir denuncias y realizar su seguimiento. Se trata de una buena práctica porque reconoce las limitaciones de capacidad y permite un cumplimiento funcional.

Accesibilidad a los canales de denuncia externos

Una buena práctica fundamental presente en Rumanía y Francia, entre otros países, es el hecho de que los denunciantes puedan optar por presentar denuncias directamente a organismos externos sin que se les impongan condiciones adicionales, o con condiciones que dependan únicamente de la valoración que los propios denunciantes hagan de su situación. Esto garantiza un mayor nivel de confianza para los denunciantes, que a menudo desconfían de la confidencialidad y la independencia de los canales internos, especialmente si la dirección de su institución o empresa está cometiendo las irregularidades objeto de la denuncia.

Grecia ha designado a la Autoridad Nacional de Transparencia como canal externo, ofreciendo así una alternativa cuando la confianza en los sistemas internos es escasa. En Bulgaria, la Comisión de Protección de Datos Personales actúa como canal externo central, bajo la supervisión del Defensor del Pueblo. En Rumanía, la Agencia Nacional de Integridad actúa como principal canal externo, mientras que otras instituciones sectoriales ya especializadas en tramitar las quejas o denuncias de los ciudadanos también actúan como canales externos en sus ámbitos específicos.

La designación por parte de Luxemburgo de 22 autoridades competentes genera cierta confusión entre los denunciantes y puede actuar como factor disuasorio. Sin embargo, la existencia de la Oficina para los Denunciante, accesible a través de Guichet.lu, reduce la incertidumbre y pone de manifiesto el compromiso institucional.

El marco jurídico español permite presentar denuncias ante las autoridades nacionales o regionales, lo que pone de manifiesto un acceso descentralizado.

Condiciones para la divulgación pública

La divulgación pública (por ejemplo, a los medios de comunicación o al público) se presenta como un punto delicado en el que unas normas excesivamente restrictivas pueden debilitar la protección precisamente en aquellas circunstancias en las que la confianza en los canales internos o externos es baja. La Directiva de la UE protege la divulgación pública en condiciones definidas (por ejemplo, cuando la denuncia interna o externa no haya dado lugar a las medidas adecuadas dentro de los plazos establecidos, o cuando exista un peligro inminente para el interés público), con el objetivo de equilibrar la rendición de cuentas y la equidad del proceso. Sin embargo, en la práctica, esto puede desanimar a los denunciantes. Una buena práctica consiste en que estas condiciones sean claras, realistas y comunicables, de modo que los denunciantes no se vean abocados a una situación de incertidumbre jurídica a la hora de decidir si es necesario elevar el asunto a un nivel superior.

Denuncias anónimas y confidenciales

Debe distinguirse entre confidencialidad (proteger la identidad) y anonimato (no recabar la identidad). Varios países permiten las denuncias anónimas, siempre que estas sean lo suficientemente detalladas como para que las autoridades puedan iniciar una investigación.

La creación de plataformas digitales seguras que permitan la comunicación bidireccional anónima se considera una buena práctica destacada, especialmente en Grecia y en las grandes organizaciones del sector privado.

Por otra parte, una buena práctica consiste en garantizar que se trate de un anonimato «real» (sin fugas de metadatos, acuerdos seguros con los proveedores y acceso controlado). Los enfoques alineados con la norma ISO 37002 hacen hincapié en la confianza y la protección como principios fundamentales, lo que en la práctica significa diseñar herramientas de denuncia y flujos de trabajo que minimicen la exposición de la identidad y restrinjan el acceso a quienes tengan necesidad de conocerla.

Accesibilidad (idioma, discapacidad, acceso digital)

La variabilidad (dependiendo de los procedimientos internos de las instituciones y empresas) suele definir la accesibilidad de los canales de denuncia. Los buenos sistemas son aquellos que, en la práctica, se perciben como fáciles de usar. Un enfoque sólido en materia de accesibilidad consiste en ofrecer múltiples canales (digitales, telefónicos, presenciales), orientación en lenguaje sencillo, opciones en los idiomas pertinentes y adaptaciones para personas con discapacidad (incluido un diseño web accesible y formatos alternativos).

El ejemplo de Bulgaria de un sistema corporativo multicanal (telefónico/en línea/presencial) ilustra una orientación práctica: la accesibilidad mejora cuando la experiencia de denuncia es sencilla, predecible y segura, y no solo cuando está disponible desde el punto de vista legal.

Entre las buenas prácticas se incluyen también las plataformas digitales con formularios estructurados (por ejemplo, en Grecia y Rumanía), plantillas de denuncia estandarizadas (proporcionadas por autoridades externas en todos los países estudiados) y orientaciones públicas accesibles (el servicio Guichet.lu de Luxemburgo).

Proyecto cofinanciado por la Unión Europea a través de la Comisión Europea — Programa «Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores» (CERV)

Tramitación de casos, investigación y garantías procesales

Las normas jurídicas sólidas deben traducirse en prácticas operativas fiables. La norma ISO 37002 enmarca de manera útil la gestión de las denuncias como un ciclo de vida —recepción, evaluación, tratamiento y resolución de los casos— basado en la confianza, la imparcialidad y la protección.

Por lo tanto, las buenas prácticas en la gestión de casos incluyen:

- **una recepción y clasificación estructuradas (incluidas las comprobaciones de admisibilidad y la evaluación de la urgencia),**
- **una evaluación temprana de los riesgos (represalias, seguridad, conservación de pruebas),**
- **normas de investigación claras (proporcionalidad, confidencialidad, investigadores competentes y razonamiento documentado),**
- **equidad procesal para todas las partes (incluido el objeto de la denuncia).**

Los sistemas también son más sólidos cuando la documentación es trazable (registros de auditoría sobre el acceso y las decisiones) y cuando los plazos y la retroalimentación son predecibles, tanto para generar confianza como para reducir la tentación de una divulgación pública prematura.

Las directrices metodológicas checas para las «personas relevantes» proporcionan herramientas estructuradas de gestión de casos y materiales interpretativos.

Además, el creciente corpus de jurisprudencia de la República Checa, incluidas las sentencias del Tribunal Supremo Administrativo que examinan posibles medidas de represalia, refleja una función de supervisión judicial eficaz. Asimismo, la tramitación judicial oportuna de los casos checos (p. ej., el caso Kodym) demuestra capacidad de respuesta.

Una buena práctica que se desprende de la jurisprudencia rumana es el reconocimiento de que las solicitudes presentadas al amparo de la ley de protección de denunciantes deben tramitarse mediante el procedimiento especial al que hace referencia la Ley 361/2022 (medida cautelar / ordonanță președintială), sin desviarlas hacia marcos más lentos. La resolución del Tribunal de Apelación de Constanza destacada en el informe sostuvo que el denunciante no está obligado a proporcionar una clasificación jurídica perfecta ni una formulación exhaustiva; las autoridades son las responsables de la calificación jurídica y la evaluación sustantiva. Se trata de una buena práctica adicional, ya que las expectativas excesivamente técnicas disuaden de presentar denuncias y favorecen a quienes cuentan con apoyo jurídico.

5.3. Diseño institucional e independencia

Los sistemas de denuncia fracasan cuando los conflictos de intereses socavan la confianza. Entre las buenas prácticas se incluyen:

- **Autoridades externas independientes con facultades de investigación.**
- **Mandatos claros y orientaciones públicas.**
- **Autonomía presupuestaria y funcional.**
- **Procedimientos de nombramiento transparentes.**

Proyecto cofinanciado por la Unión Europea a través de la Comisión Europea — Programa «Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores» (CERV)

- **Personal especializado en la gestión de casos, formado en materia de confidencialidad y sensibilidad ante el trauma.**

Notificación externa a las autoridades competentes

Una buena práctica consiste en designar autoridades competentes con un mandato claro que abarque la recepción de denuncias, la clasificación de casos, la confidencialidad, la retroalimentación y las facultades de derivación e investigación, así como publicar un «mapa» sencillo que indique qué autoridad se encarga de cada asunto. Cuando existen varias autoridades, la claridad evita que las denuncias se dirijan a la autoridad equivocada y se pierda tiempo, un problema que puede agravarse en casos urgentes.

La credibilidad institucional no es algo simbólico: influye directamente en el comportamiento a la hora de presentar denuncias.

El modelo de la autoridad anticorrupción italiana y el organismo independiente de lucha contra el fraude español (AVAF de Valencia), con capacidad investigadora, constituyen buenas prácticas a la hora de elegir la institución responsable del canal de denuncia externa. En este sentido, una buena práctica no consiste solo en designar una autoridad, sino en garantizar que cuente con presupuesto, gestores de casos formados, herramientas seguras de recepción de denuncias y facultades legales para obtener información y proteger a los denunciantes.

Independencia y salvaguardias contra los conflictos de intereses

Entre las buenas prácticas para salvaguardar la independencia y evitar los conflictos de intereses, con el fin de garantizar una protección efectiva de los denunciantes, se incluyen mandatos de duración determinada con permanencia garantizada, autonomía presupuestaria, normas de nombramiento transparentes y normas estrictas sobre conflictos de intereses para el personal encargado de tramitar los casos. Los principios del Consejo de Europa también hacen hincapié en que los marcos de denuncia deben ser sensatos, prácticos y protectores: la independencia es fundamental para la credibilidad. La autoridad independiente de Luxemburgo, dotada de facultades sancionadoras, constituye un modelo sólido entre los casos estudiados.

Gestión de denuncias que afectan a la alta dirección

Incluso cuando existen canales internos, los sistemas necesitan una vía creíble para las denuncias que impliquen a la alta dirección. Una buena práctica consiste en predefinir vías de escalamiento (por ejemplo, directamente a una autoridad externa independiente, un defensor del pueblo o un investigador externo), de modo que los denunciantes no se vean obligados a informar «hacia arriba» a las mismas personas implicadas. Este es un ámbito en el que el diseño de sistemas al estilo de la ISO (pasos claros de recepción, evaluación y resolución, imparcialidad y protección) puede traducirse en protocolos concretos y en la delegación de competencias.

Papel de los defensores del pueblo, los responsables de integridad y los comités de ética

Cuando existen defensores del pueblo, responsables de integridad o comités de ética, estos funcionan mejor cuando no son meramente simbólicos: necesitan competencias definidas, obligaciones de confidencialidad y la capacidad de poner en marcha medidas de protección e investigaciones. Los responsables de integridad y las estructuras de ética son más eficaces cuando se integran con procedimientos estructurados, canales de denuncia, salvaguardias de RR. HH. y rendición de cuentas en el seguimiento, todo lo cual contribuye a crear una cultura de integridad.

En Bulgaria, el Defensor del Pueblo supervisa el canal externo central, lo que crea un nivel adicional de rendición de cuentas.

En Rumanía, la Agencia Nacional de Integridad (ANI), establecida como autoridad administrativa autónoma por la Ley n.º 144/2007, opera de forma independiente en la investigación de la riqueza injustificada, los conflictos de intereses y las incompatibilidades que afectan a los funcionarios públicos. Su presidente y su vicepresidente son nombrados por el Senado tras un procedimiento competitivo organizado por el Consejo Nacional de Integridad. La ANI también funciona como el principal canal externo de denuncia para los denunciantes. El Consejo Nacional de Integridad, un órgano representativo designado por el Parlamento para un mandato de cuatro años, ejerce la supervisión general sobre la ANI. En virtud de la Ley n.º 144/2007, organiza y valida los concursos para los puestos de dirección de la ANI, aprueba los procedimientos pertinentes y revisa los informes de gestión y de auditoría externa. Esta estructura equilibra la independencia operativa de la ANI con la rendición de cuentas institucional y refuerza la confianza pública en el marco de integridad. Aunque los denunciantes suelen presentar sus denuncias ante la ANI cuando no confían en los canales internos de sus propias instituciones, la Ley n.º 361/2022 establece una garantía específica para los casos relacionados con la propia dirección de la ANI: en tales situaciones, el Consejo Nacional de Integridad debe aplicar un procedimiento específico para tramitar las denuncias relacionadas con la dirección de la ANI, garantizando una protección efectiva a los empleados y otras personas que mantengan una relación profesional con la Agencia y evitando conflictos de intereses.

Recurso a investigadores externos

Una buena práctica (especialmente relevante en casos delicados) consiste en permitir el recurso a investigadores independientes, ya sea como opción permanente o cuando surjan conflictos. Esto resulta particularmente importante en el caso de denuncias que afecten a altos cargos, que entrañen un elevado riesgo para la reputación o que presenten pruebas complejas, en las que resulta difícil garantizar la imparcialidad interna.

5.4. Medidas de protección y mecanismos de apoyo

Medidas de protección y mecanismos de apoyo

Un modelo de buenas prácticas consiste en un conjunto de medidas de protección, más que en una única solución:

- Medidas cautelares provisionales (medidas rápidas para evitar el despido o el acoso),

Proyecto cofinanciado por la Unión Europea a través de la Comisión Europea — Programa «Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores» (CERV)

- **Acceso temprano a asistencia jurídica**
- **Adaptaciones en el lugar de trabajo (reubicación temporal a petición del denunciante, opciones de teletrabajo, cambios en las líneas jerárquicas),**
- **Acceso a apoyo psicológico,**
- **Redes de apoyo acreditadas,**
- **Soluciones claras a largo plazo (nulidad regulada de todos los actos de represalia e indemnizaciones garantizadas).**

El sistema de protección de los denunciantes de Luxemburgo vincula explícitamente la asistencia jurídica y psicológica a este marco, lo que ilustra cómo los servicios de apoyo pueden considerarse parte de la protección y no un elemento secundario.

Sin embargo, aunque las medidas de protección y los mecanismos de apoyo son fundamentales para la eficacia de la protección de los denunciantes, algunas jurisdicciones recurren a ONG o sindicatos para obtener asesoramiento, mientras que la asistencia jurídica formal puede estar ausente o ser limitada.

El marco de protección de los denunciantes en Francia es sólido a la hora de prohibir las represalias, ya que utiliza una formulación amplia (que abarca «cualquier perjuicio» o trato injusto o desfavorable), que cubre las represalias directas e indirectas, las amenazas o intentos de represalias, y las represalias fuera del contexto estrictamente laboral, además de las represalias por parte de actores distintos del empleador. Esta amplitud constituye una buena práctica clave: las represalias son adaptativas y a menudo sutiles; las listas restrictivas pasan por alto los perjuicios reales. Una buena práctica importante en Francia es la presunción de represalias una vez que el denunciante demuestra la denuncia y el perjuicio, con la carga de la prueba recayendo en el empleador o el responsable para justificar la medida con motivos debidamente fundamentados.

También en Francia, las autoridades competentes pueden proporcionar (a veces de forma conjunta) apoyo psicológico y ayuda económica temporal cuando la situación del denunciante se ha deteriorado gravemente a causa de la denuncia; además, se señalan las posibilidades judiciales de obtener asignaciones provisionales en el marco de los procedimientos. Aunque este apoyo puede seguir siendo insuficiente (y requiera medidas adicionales, como un punto único de acceso o asistencia jurídica sistemática), la existencia de estos mecanismos de apoyo constituye, no obstante, una base de buenas prácticas.

En Rumanía, el mecanismo de apoyo incluye, según la ley:

- Asesoramiento, información y asistencia ante las autoridades de la Agencia Nacional de Integridad;
- Asistencia jurídica para los denunciantes en procedimientos disciplinarios y al impugnar represalias, siguiendo los procedimientos relativos a los abogados de oficio (defensores públicos) en todos los procedimientos judiciales ante los tribunales.
- La posibilidad de llevar a cabo un procedimiento disciplinario público cuando se acusa a un denunciante de una falta disciplinaria. Esto incluye permitir que el denunciante invite a un representante sindical, a periodistas y/o a representantes de ONG a asistir al procedimiento. Dicha transparencia contribuye a reducir el riesgo de abusos y refuerza las garantías procesales.



Protección de terceros

Otra buena práctica consiste en proteger a las personas relacionadas y a los facilitadores (compañeros de trabajo, familiares, representantes sindicales y quienes reciben o tramitan las denuncias), ya que las represalias suelen dirigirse a un círculo más amplio. Esto también se ajusta al reconocimiento de la Directiva de que la protección debe extenderse más allá del denunciante principal.

Recursos oportunos y eficaces

Por último, las medidas correctivas deben ser realistas y viables: la reincorporación, la indemnización y las sanciones para quienes cometen represalias cobran sentido cuando los procedimientos son sencillos, la carga de la prueba es razonable y los responsables de la toma de decisiones tienen autoridad para conceder una reparación oportuna —un enfoque que también se destaca en las directrices de buenas prácticas de la OCDE sobre los sistemas contra las represalias—

El marco de Luxemburgo permite que las medidas de represalia sean declaradas nulas y sin efecto y prevé una indemnización. Esto refuerza la protección en la práctica.

Bulgaria y Rumanía han introducido multas administrativas para las personas físicas y jurídicas que incumplan las protecciones a los denunciantes.

Una buena práctica judicial destacable de la República Checa pone de manifiesto la rapidez de las resoluciones judiciales en los casos de denunciantes, lo que refuerza la eficacia de las medidas correctoras en la práctica.

6. Aplicación, cultura y eficacia

6.1. Formación, sensibilización y cultura organizativa

Formación y sensibilización

La formación es esencial tanto para fomentar una cultura organizativa que anime a denunciar las irregularidades y proteja a los denunciantes, como para reforzar la capacidad del personal responsable de gestionar adecuadamente las denuncias, garantizar la confidencialidad y proporcionar una protección eficaz.

En Francia, la ley Sapin II establece la obligación de que las empresas cumplan con la formación sobre la protección de los denunciantes. En Luxemburgo también existen programas de formación consolidados para puestos clave. El Ministerio de Justicia checo ha formado a más de 560 profesionales y ha publicado orientaciones metodológicas detalladas, lo que constituye una sólida práctica de aplicación.

La línea común de buenas prácticas en los países donde la formación y la sensibilización son sistemáticas consiste en formar de manera diferente a los distintos grupos:

- sensibilización general del personal (cómo presentar una denuncia, qué ocurre a continuación, qué significa la protección),
- formación para directivos (cómo responder, prevenir las represalias y evitar las «represalias informales»),
- formación especializada para los responsables de los casos, los investigadores y los jueces (confidencialidad, comunicación sensible al trauma, gestión de las pruebas y toma de decisiones motivadas).

Creación de una cultura organizativa protectora

Las medidas centradas en la cultura son importantes porque el miedo y el estigma son mencionados repetidamente por las partes interesadas entrevistadas para la evaluación de necesidades. Los mecanismos formales no pueden compensar las culturas tóxicas. Un sistema percibido como hostil será eludido. La transformación cultural es lenta, pero indispensable. La ausencia de una cultura de denuncia se reveló como una barrera crítica en varios Estados miembros.

Las buenas prácticas en materia de cultura de integridad son prácticas y visibles: el «tono desde arriba» por parte del liderazgo, compromisos contra las represalias respaldados por consecuencias, y ejemplos creíbles que demuestren que las denuncias dan lugar a medidas correctivas. Entre los países estudiados, España informa de la normalización de la denuncia de irregularidades en el debate público, lo que indica un cambio cultural. Los enfoques del tipo de la norma ISO 37002 tratan explícitamente la confianza y la protección como principios del sistema, que pueden ponerse en práctica mediante mensajes del liderazgo combinados con una rendición de cuentas interna medible.

6.2. Seguimiento, evaluación y mejora continua

Una respuesta basada en las buenas prácticas consiste en crear un sistema de aprendizaje:

Proyecto cofinanciado por la Unión Europea a través de la Comisión Europea — Programa «Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores» (CERV)

- recoger datos estandarizados (volúmenes, uso de los canales, tiempo de acuse de recibo, tiempo de resolución, tasas de corroboración, denuncias de represalias, resultados);
- medir la confianza y la experiencia del usuario (encuestas, entrevistas de salida, grupos focales);
- publicar informes de transparencia que protejan la confidencialidad al tiempo que demuestren la eficacia del sistema.

Las auditorías o revisiones independientes —especialmente de la capacidad y la independencia de las autoridades externas— ayudan a evitar el «cumplimiento sobre el papel».

El trabajo del Consejo de Europa sobre la protección de los denunciantes subraya que los marcos deben ser utilizables en la práctica por los gobiernos y las partes interesadas, lo que se consigue mejor cuando los resultados del seguimiento se utilizan para ajustar continuamente los procedimientos, los recursos y la comunicación pública.

En varios países (por ejemplo, España y Luxemburgo) existen consejos con múltiples partes interesadas; una buena práctica consiste en utilizar estos órganos como auténticos «ciclos de aprendizaje»:

- analizar las tendencias de los casos anonimizados;
- recomendar cambios legislativos o de procedimiento;
- coordinar la labor de sensibilización con la sociedad civil y las asociaciones profesionales.

7. Conclusiones

De la transposición formal a la protección sustantiva

La adopción de la Directiva (UE) 2019/1937 supuso un hito histórico en la protección de los denunciantes en Europa. Por primera vez, se estableció un nivel mínimo armonizado de garantías en toda la Unión Europea, que abarca los canales de denuncia, la confidencialidad, las medidas contra las represalias y el acceso a vías de recurso. Tal y como se documenta a lo largo de este informe de buenas prácticas, todos los Estados miembros han transpuesto formalmente la Directiva. Sin embargo, la cuestión fundamental que subyace a este informe nunca fue si se había producido la transposición, sino si la protección funciona en la práctica.

El análisis realizado en el informe de análisis de necesidades demuestra que la calidad de la aplicación varía significativamente entre las distintas jurisdicciones, pero, en general, no está generando los resultados esperados. El cumplimiento formal no se traduce automáticamente en una protección efectiva. Los marcos jurídicos pueden existir sobre el papel, pero su puesta en práctica depende del diseño institucional, las garantías procesales, el contexto cultural y la voluntad política.

Por lo tanto, este informe ha ido más allá del simple mapeo jurídico formal para identificar buenas prácticas concretas y operativas capaces de transformar las normas mínimas en sistemas funcionales. Las conclusiones que aquí se extraen sintetizan esos hallazgos y articulan una orientación estratégica para reforzar la protección de los denunciantes en toda la UE.

La conclusión principal es clara: la protección efectiva de los denunciantes no se logra mediante disposiciones jurídicas aisladas, sino a través de sistemas coherentes e interdependientes basados en cinco pilares que se refuerzan mutuamente:

- claridad normativa,
- una estructura de denuncia accesible,
- independencia institucional,
- medidas de protección integrales,
- una cultura de integridad.

La debilidad de cualquiera de estos pilares socava todo el marco.

Las diferencias entre los Estados miembros no son solo un problema, sino también un recurso. Las divergencias revelan qué prácticas refuerzan los sistemas y cuáles los dejan vulnerables. El contraste entre los sistemas más funcionales y aquellos que tienen dificultades para su aplicación confirma que es posible lograr una protección eficaz dentro del marco de la Directiva. Los fallos no son inherentes a la legislación de la UE, sino que son el resultado de decisiones de diseño institucional y de la resistencia cultural.

La Directiva establece, por lo tanto, un mínimo, no un máximo. Los Estados miembros que han ampliado estratégicamente el ámbito de aplicación, han reforzado la independencia institucional y han incorporado salvaguardias preventivas demuestran que unas normas más exigentes son compatibles con la armonización de la UE.

De los sistemas reactivos a los preventivos

Un tema recurrente en todas las jurisdicciones es el predominio de los modelos de protección reactivos. En muchos Estados miembros, las vías de recurso se activan principalmente después de que se produzcan las represalias —mediante litigios, reclamaciones de indemnización o revisión administrativa—. Si bien estas vías de recurso son esenciales, resultan insuficientes.

Los datos empíricos en los que se basa este informe demuestran que las represalias suelen desarrollarse de forma rápida y estratégica. Por el contrario, los procedimientos judiciales y las investigaciones administrativas avanzan lentamente. Este desajuste temporal genera un desequilibrio estructural. Los denunciantes pueden acabar obteniendo resoluciones favorables, pero solo tras años de marginación profesional, dificultades económicas y daño psicológico.

Las mejores prácticas más sólidas identificadas en este informe comparten una característica común: desplazan el enfoque de la indemnización a posteriori a la protección a priori.

Entre los ejemplos se incluyen:

- La inversión de la carga de la prueba en los litigios por represalias;
- Mecanismos de medidas cautelares que impidan el despido o las medidas disciplinarias;
- Evaluación temprana de los riesgos durante la admisión del caso;
- Presunción de represalias cuando se produce un perjuicio tras la denuncia;
- Nulidad explícita de los actos de represalia.

Estos mecanismos modifican los incentivos. Indican que las represalias acarrearán consecuencias inmediatas. Reducen las barreras probatorias a las que se enfrentan los denunciantes. Reequilibran la asimetría procesal entre las personas y las instituciones.

La transformación de una protección reactiva a una preventiva no es meramente un matiz jurídico, sino una reorientación estructural del paradigma de protección de los denunciantes.

Fundamentos normativos: amplitud, claridad y seguridad jurídica

El primer pilar de una protección eficaz reside en el diseño normativo. Un ámbito de aplicación material o personal limitado genera fragmentación, distinciones artificiales e incertidumbre jurídica. Los marcos amplios e intersectoriales refuerzan la legitimidad y la accesibilidad. El análisis comparativo destaca varias buenas prácticas en este ámbito:

- Ampliación de la protección más allá de las infracciones del Derecho de la UE para abarcar las infracciones del Derecho nacional;
- Inclusión de las infracciones de la legislación laboral y de las irregularidades que afectan al interés público;
- La protección de los facilitadores, las personas relacionadas y las personas jurídicas vinculadas al denunciante;
- Enfoques legislativos intersectoriales y horizontales.

Un ámbito de aplicación personal amplio reviste especial importancia. Las represalias suelen dirigirse no solo contra la persona que denuncia, sino también contra compañeros de trabajo, familiares o

personas que le prestan apoyo. Los marcos jurídicos que reconocen esta dinámica —mediante la protección de los facilitadores y las personas vinculadas— demuestran un mayor realismo y coherencia sistémica.

Igualmente fundamental es el criterio de la «convicción razonable». Las buenas prácticas garantizan que la protección no dependa de la confirmación definitiva de la irregularidad. De lo contrario, se disuade a las personas de denunciar sus inquietudes en una fase temprana. Principios interpretativos como *el «in dubio pro denunciante»* refuerzan la seguridad jurídica y fomentan la divulgación responsable.

Canales de denuncia: accesibilidad, confianza y diseño funcional

Sin embargo, la amplitud normativa debe ir acompañada de claridad. Las definiciones jurídicas, las orientaciones públicas y las explicaciones procedimentales deben ser accesibles y comprensibles. La ambigüedad disuade de la denuncia. La complejidad favorece a quienes cuentan con conocimientos jurídicos. La simplicidad refuerza la confianza.

La mera existencia de canales de denuncia no es suficiente. Su credibilidad determina su uso. Este informe ha identificado buenas prácticas sólidas en jurisdicciones donde la estructura de denuncia refleja las siguientes características:

- Acceso multicanal (digital, telefónico, presencial);
- Plataformas digitales seguras que permitan la comunicación bidireccional anónima;
- Plazos claros para la confirmación de recepción y la respuesta;
- Procedimientos estructurados de admisión;
- Vías de escalamiento transparentes para los casos que impliquen a altos cargos;
- Orientaciones públicas redactadas en un lenguaje sencillo;
- Adaptaciones de accesibilidad para personas con discapacidad y para la diversidad lingüística.

Una conclusión especialmente importante se refiere al anonimato y la confidencialidad. Estos conceptos son distintos, pero complementarios. La confidencialidad protege la identidad; el anonimato evita recopilarla. Los sistemas que ofrecen mecanismos seguros de denuncia anónima aumentan la sensación de seguridad, especialmente en entornos caracterizados por un bajo nivel de confianza. Sin embargo, el anonimato debe ser técnicamente creíble. Los proveedores seguros, la protección de metadatos, el acceso restringido y los registros de auditoría no son lujos, sino requisitos previos para la confianza.

Los canales de denuncia externos desempeñan un papel igualmente importante. En contextos en los que se percibe que los canales internos están comprometidos o alineados con la dirección, las autoridades externas deben ofrecer una alternativa creíble. Entre las buenas prácticas se incluyen:

- La designación clara de las autoridades competentes;
- Publicación de directrices que indiquen qué autoridad se encarga de cada tipo de denuncia;
- Facultades de investigación suficientes;
- Autonomía presupuestaria;
- Personal capacitado para gestionar los casos;
- Procedimientos de recepción de denuncias confidenciales.

La confusión sobre las autoridades competentes dificulta la presentación de denuncias. La simplicidad mejora la accesibilidad.

La divulgación pública sigue siendo un mecanismo delicado de escalación. Las normas deben encontrar un equilibrio entre la rendición de cuentas y la equidad procesal. Las condiciones excesivamente restrictivas desaniman a los denunciantes precisamente en aquellas circunstancias en las que fallan los canales internos y externos. Es esencial contar con normas claras y comunicables.

Medidas de protección: de las soluciones fragmentadas al apoyo integrado

La protección debe entenderse como un conjunto de medidas, no como una única solución. Los sistemas eficaces combinan:

- Medidas cautelares;
- la inversión de la carga de la prueba;
- La nulidad de los actos de represalia;
- Acceso a la asistencia jurídica gratuita;
- Procedimientos disciplinarios transparentes;
- Apoyo psicológico;
- Ayuda económica temporal cuando sea necesario;
- Protección de terceros y de quienes facilitan la denuncia;
- Sanciones administrativas para quienes cometan represalias.

La integración del apoyo jurídico y psicosocial reviste especial importancia. Las represalias suelen provocar daños psicológicos. Los marcos de protección que reconocen esta dimensión demuestran una mayor madurez sistémica.

La transparencia en los procedimientos disciplinarios —como permitir la presencia de observadores sindicales o de ONG— reduce los abusos y refuerza la equidad.

Las multas administrativas y las facultades sancionadoras tienen un efecto disuasorio, lo que refuerza la idea de que las represalias tienen un coste.

Diseño institucional: la independencia como condición previa para la credibilidad

La credibilidad institucional influye directamente en la disposición a denunciar. Los denunciantes evalúan no solo las normas jurídicas, sino también la integridad institucional. Las autoridades anticorrupción independientes, las oficinas de denuncia de irregularidades y los organismos de integridad ofrecen entornos externos más propicios para la denuncia que las estructuras difusas o controladas políticamente. La independencia no debe ser simbólica, sino operativa.

Entre las buenas prácticas en el diseño institucional se incluyen:

- Un liderazgo de duración determinada con protección del mandato;
- Procedimientos de nombramiento transparentes;
- Autonomía presupuestaria;
- Mandatos de investigación claros;

- Medidas de protección contra los conflictos de intereses;
- Mecanismos de supervisión que equilibren la independencia con la rendición de cuentas.

El tratamiento de las denuncias contra los altos cargos requiere una atención especial. Las buenas prácticas establecen de antemano vías de escalamiento a organismos independientes, evitando situaciones en las que los denunciantes tengan que informar «hacia arriba» a personas implicadas.

El papel de los defensores del pueblo, los comités de ética y los responsables de integridad solo resulta eficaz cuando estos actores cuentan con competencias definidas y autoridad procesal, y no se limitan a desempeñar una función meramente consultiva.

Cultura: la infraestructura invisible de la protección

Ningún marco jurídico puede compensar una cultura organizativa tóxica. Los sistemas formales fracasan cuando la denuncia se estigmatiza como una traición en lugar de reconocerse como una responsabilidad cívica. Entre las buenas prácticas en materia de transformación cultural se incluyen:

- El «tono desde arriba» por parte del liderazgo;
- Compromisos explícitos de no represalias respaldados por consecuencias;
- Ejemplos públicos que demuestren la adopción de medidas correctivas;
- La normalización de la denuncia de irregularidades en el discurso público;
- Programas de formación obligatorios;
- Formación diferenciada para el personal, los directivos y los investigadores;
- Prácticas de comunicación que tengan en cuenta el trauma.

La formación debe ser sistemática y específica para cada función. La sensibilización general de los empleados debe complementarse con formación especializada para los responsables de la gestión de casos, los investigadores, los jueces y los profesionales de recursos humanos.

Seguimiento y mejora continua

El cambio cultural es gradual. Sin embargo, las jurisdicciones en las que convergen las campañas de sensibilización, la formación profesional y el apoyo del liderazgo político presentan entornos más propicios para la denuncia de casos. Los sistemas de protección eficaces son sistemas de aprendizaje. Entre las buenas prácticas se incluyen:

- Recopilación de datos estadísticos estandarizados;
- el seguimiento del tiempo transcurrido hasta la recepción de la denuncia y hasta su resolución;
- Seguimiento de las denuncias de represalias;
- Publicación de informes de transparencia anonimizados;
- Realización de encuestas sobre la experiencia de los usuarios;
- Auditorías independientes;
- Consejos consultivos con múltiples partes interesadas que analizan las tendencias de los casos anonimizados.



El seguimiento convierte el cumplimiento normativo en responsabilidad. La transparencia genera confianza. Los ajustes basados en datos mejoran la resiliencia.

Los sistemas deben evolucionar en respuesta a los datos. Los marcos estáticos conducen al estancamiento.

La vía estratégica a seguir

Las conclusiones acumuladas de este informe apuntan hacia una dirección estratégica para reforzar la protección de los denunciantes en toda la Unión Europea:

- i. **Incorporar medidas preventivas** (inversión de la carga de la prueba, medidas cautelares, evaluación temprana de riesgos).
- ii. **Reforzar la independencia y la capacidad institucionales.**
- iii. **Garantizar un ámbito de aplicación jurídico amplio y claro.**
- iv. **Diseñar una estructura de denuncia accesible y segura.**
- v. **Integrar el apoyo psicosocial** en los marcos de protección.
- vi. **Invertir en la transformación cultural** mediante la formación y la sensibilización.
- vii. **Establecer mecanismos de seguimiento y aprendizaje.**

8. Anexos

8.1. Anexo 1. Conjunto de herramientas para la protección de los denunciantes

Legislación y recursos de la UE

[Directiva \(UE\) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que denuncian infracciones del Derecho de la Unión](#)

[Informe sobre la transposición de la Directiva sobre la protección de los denunciantes \(Directiva 2019/1937 \(UE\)\) relativa a la protección de las personas que denuncian infracciones del Derecho de la Unión](#)

Directrices

[Evaluación de la legislación sobre denunciantes: metodología y directrices para la evaluación con arreglo a la Directiva de la UE y a las mejores prácticas](#)

Publicado el: 23 de septiembre de 2020

Por: Transparency International

[Principios rectores para la protección de los denunciantes](#)

Publicado en: 2021

Por: Blueprint for Free Speech

[Supervisión de los sistemas internos de denuncia de irregularidades](#)

Publicado el: 10 de junio de 2025

Por: Transparency International Irlanda

[Difusión de una denuncia: cobertura mediática para periodistas y denunciantes](#)

Publicado el: 22 de abril de 2025

Por: La Maison des Lanceurs d'Alerte

[Guía sobre la Directiva de la UE relativa a la protección de los denunciantes: elementos clave relevantes para la contratación pública](#)

Publicado en: 2019

Por: Access-Info Europe

Informes

[Sistemas internos de denuncia de irregularidades: Marco de autoevaluación para organizaciones públicas y privadas](#)

Proyecto cofinanciado por la Unión Europea a través de la Comisión Europea — Programa «Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores» (CERV)



Publicado el: 31 de octubre de 2024

Por: Transparency International

[Sistemas internos de denuncia de irregularidades: principios de buenas prácticas para organizaciones públicas y privadas](#)

Publicado el: 2 de noviembre de 2022

Por: Transparency International

[¿En qué medida protegen los países de la UE a los denunciantes? Evaluación de la transposición de la Directiva de la UE sobre la protección de los denunciantes](#)

Publicado el: 7 de noviembre de 2023

Por: Transparency International

[¿Funcionan las leyes sobre denuncia de irregularidades? Un estudio global sobre los litigios relacionados con la protección de los denunciantes](#)

Publicado el: 2 de marzo de 2021

Por: Government Accountability Project y la Asociación Internacional de Abogados

[Informe «Speak Up» 2025](#)

Publicado el: 3 de noviembre de 2025

Por: Transparency International Irlanda

[Seguimiento de las denuncias de irregularidades: un análisis comparativo de los modelos adoptados por determinados países europeos](#)

Publicado en: febrero de 2025

Por: NEIWA y la Oficina Eslovaca de Protección de los Denunciantes

[Mapeo de las partes interesadas e iniciativas de la sociedad civil centradas en el género y la denuncia de irregularidades](#)

Publicado el: 29 de agosto de 2024

Por: Universidad de Galway

[Encontrar una voz, buscar justicia: los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres a la hora de denunciar la corrupción en la Unión Europea](#)

Publicado el: 18 de octubre de 2021

Por: Transparency International

Herramientas

[Evaluación de la legislación sobre denuncia de irregularidades: metodología y directrices para la evaluación con arreglo a la Directiva de la UE y las mejores prácticas](#)

Publicado el: 23 de septiembre de 2020

Por: Transparency International

[Guía práctica para el desarrollo de marcos de protección de los denunciantes](#)

Publicado en: 2025

Por: ONUDD, Government Accountability Project, Comisión Europea

[Guía práctica sobre la denuncia de irregularidades](#)

Publicado el: 3 de diciembre de 2020

Por: Eurocadres

Recursos para el sector empresarial

[Directrices sobre la denuncia de irregularidades](#)

Publicado el: 26 de septiembre de 2024

Por: AmCham Rumanía

[La denuncia de irregularidades en las empresas europeas: relaciones laborales para una implementación satisfactoria de los canales de denuncia](#)

Publicado en: octubre de 2021

Por: EUROCADRES

8.2. Anexo 2. Cuestionario sobre buenas prácticas en la transposición y aplicación de la Directiva (UE) 2019/1937 relativa a la protección de las personas que denuncian infracciones del Derecho de la Unión («la Directiva sobre la denuncia de irregularidades»)

- *Si la respuesta a una pregunta es «SÍ», facilite más información o enlaces a documentos útiles*
- *Si la respuesta a una pregunta es «NO», no se necesita información adicional*

i. Ámbito de aplicación de la legislación nacional

- **Ámbito de aplicación material amplio:** ¿Abarca la legislación nacional un ámbito de aplicación material amplio?

- **Disposiciones prospectivas:** ¿Tiene la legislación nacional un carácter prospectivo?
- ii. **Medidas de protección para los denunciantes**
- **Recursos y reparación:** ¿Están los recursos y las medidas de reparación bien adaptados a las necesidades de los denunciantes?
 - **Garantías de confidencialidad:** ¿Son las normas sobre confidencialidad lo suficientemente estrictas y amplias como para ofrecer una protección efectiva?
 - **Asistencia jurídica y apoyo:** ¿Se presta asistencia jurídica a los denunciantes?
 - **Protección de los facilitadores:** ¿Cubren adecuadamente las medidas de protección a los facilitadores, incluidas las personas encargadas de recibir las denuncias?
- iii. **Procedimientos y canales de denuncia**
- **Canales internos:** ¿Se han identificado casos de buenas prácticas en el establecimiento de canales internos?
 - **Canales externos:** ¿Disponen las autoridades nacionales que gestionan las denuncias externas de recursos, independencia y autoridad suficientes para establecer y fomentar buenas prácticas?
 - **Divulgación pública:** ¿Se han formulado las normas de divulgación pública de tal manera que no restrinjan la libertad de los denunciantes para acceder a ellas si no confían en los canales internos o externos?
 - **Denuncias anónimas:** ¿Están bien implantados los sistemas de denuncias anónimas para garantizar un anonimato verdadero y total?
 - **Accesibilidad:** ¿Son los procedimientos fáciles de usar, están disponibles en múltiples formatos (líneas directas, portales en línea, presentación física) y son accesibles para las personas con discapacidad?
- iv. **Cooperación con la sociedad civil y los interlocutores sociales**
- **Participación de las ONG:** ¿Participan las organizaciones de la sociedad civil en la sensibilización, la prestación de servicios de apoyo y el seguimiento del sistema?
 - **Papel de los sindicatos:** ¿Están los sindicatos facultados para apoyar a sus afiliados a la hora de presentar denuncias e intervenir contra las represalias?
 - **Plataformas consultivas:** ¿Existen consejos consultivos con múltiples partes interesadas (incluidas ONG, periodistas y académicos) para revisar y mejorar el funcionamiento de los marcos de protección de los denunciantes?
 - **Sensibilización y formación:** ¿Colaboran las autoridades públicas con ONG y asociaciones profesionales en campañas conjuntas para informar a la ciudadanía, a los trabajadores y a los empresarios sobre los derechos y los procedimientos, así como para desestigmatizar la denuncia de irregularidades y promoverla como un acto de responsabilidad cívica?

v. Cultura, sensibilización y medidas preventivas

- **Cultura organizativa:** ¿Existen casos de buenas prácticas en la promoción de la integridad y de una cultura de «denuncia» dentro de las organizaciones, incluyendo el compromiso de los dirigentes y las garantías de no represalias?
- **Formación:** ¿Existen buenas prácticas de formación para responsables de recursos humanos, responsables de cumplimiento normativo, investigadores y jueces sobre la gestión de casos de denuncia de irregularidades?

8.3. Referencias

Consejo de Europa. (2014). Recomendación CM/Rec(2014)7 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de los denunciantes.

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

ISO. (2021). ISO 37002:2021 Sistemas de gestión de la denuncia de irregularidades: directrices. Ginebra: Organización Internacional de Normalización.

OCDE. (2016). Compromiso con una protección eficaz de los denunciantes. París: Ediciones de la OCDE.

OCDE (2025). Guía de buenas prácticas sobre controles internos, ética y cumplimiento. París: Ediciones de la OCDE.

Transparency International. (2013). Principios internacionales para la legislación sobre denunciantes. Berlín: Secretaría de Transparency International.

Transparency International. (2017). Argumentos a favor de «denunciar»: cómo los mecanismos de denuncia interna fortalecen a las organizaciones del sector privado. Berlín: Secretaría de Transparency International.

Transparency International. (2021). ¿Se están tomando en serio los gobiernos de la UE la protección de los denunciantes? Informe de situación sobre la transposición de la Directiva de la UE. Berlín: Transparency International.

Transparency International. (2025). Seguimiento de los sistemas internos de denuncia de irregularidades. Berlín: Transparency International.

Naciones Unidas. (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). Nueva York: Naciones Unidas.

Legislación nacional y marcos institucionales

Bulgaria. (2023). Ley de protección de las personas que denuncian o revelan públicamente información sobre infracciones.

República Checa. (2023). Ley de protección de los denunciantes (Zákon o ochraně oznamovatelů).
Proyecto cofinanciado por la Unión Europea a través de la Comisión Europea — Programa «Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores» (CERV)



Francia. (2016, modificada en 2022). Ley n.º 2016-1691, de 9 de diciembre de 2016, relativa a la transparencia, la lucha contra la corrupción y la modernización de la vida económica (Sapin II).

Francia. (2022). Ley n.º 2022-401 destinada a mejorar la protección de los denunciantes.

Grecia. (2022). Ley 4990/2022 sobre la protección de las personas que denuncian infracciones del Derecho de la Unión.

Luxemburgo. (2023). Ley de 16 de mayo de 2023 por la que se transpone la Directiva (UE) 2019/1937 relativa a la protección de las personas que denuncian infracciones del Derecho de la Unión.

Rumanía. (2007). Ley n.º 144/2007 sobre la creación, organización y funcionamiento de la Agencia Nacional de Integridad, en su versión modificada.

Rumanía. (2022). Ley n.º 361/2022 sobre la protección de los denunciantes de interés público, en su versión modificada.

España. (2023). Ley 2/2023, reguladora de la protección de las personas que denuncien infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

Suecia. (2021). Ley (2021:890) sobre la protección de las personas que denuncian irregularidades.