



FACULTADE DE RELACIÓNS LABORAIS

TRABALLO DE FIN DE GRAO

GRAO EN RELACIÓNS LABORAIS E RECURSOS HUMANOS

# **A protección no traballo ás persoas que informen sobre infraccións de Dereito da Unión Europea**

Autora: Andrea Díaz Villares

Titor: José María Miranda Boto

Santiago de Compostela

Ano académico 2021/2022 - Oportunidade de

XULLO

# **TRABALLO DE FIN DE GRAO**

## **GRAO EN RELACIÓNS LABORAIS E RECURSOS HUMANOS**

**A protección no traballo ás persoas que informen sobre  
infraccións de Dereito da Unión Europea**

**La protección en el trabajo a las personas que informen  
sobre infracciones de Derecho de la Unión Europea**

**The protection at work for people who report violations of  
European Union Law**

Alumna:

Andrea Díaz Villares

Titor:

José María Miranda Boto

Santiago de Compostela,

Ano académico 2021/2022, oportunidade de XULLO

# ÍNDICE

---

RESUMO, RESUMEN, <i>ABSTRACT</i> .....	1
INTRODUCCIÓN .....	4
<b>CAPÍTULO I. APROXIMACIÓN Ó FENÓMENO DO <i>WHISTLEBLOWING</i></b> .....	6
<b>1. O CONCEPTO: DO <i>WHISTLEBLOWER</i> Ó <i>DESTOUCADOR</i></b> .....	6
1.1 Orixe etimolóxica.....	6
1.2 Proposta de denominación para o galego .....	6
<b>2. A EVOLUCIÓN DA FIGURA E DA PROTECCIÓN DO <i>WHISTLEBLOWER</i> EN ESTADOS UNIDOS</b> .....	8
2.1 Un percorrido desde as orixes ata finais do S.XX.....	8
2.2 A evolución a partir do S.XXI.....	10
<b>3. A ACTUALIDADE: TIPOS DE <i>WHISTLEBLOWING</i> E DIFUSIÓN INTERNACIONAL</b> .....	11
3.1 Tipos de <i>whistleblowing</i> : interno e externo .....	11
3.2 Difusión internacional do <i>whistleblowing</i> .....	13
<b>CAPÍTULO II: A INTERVENCIÓN NORMATIVA DA UNIÓN EUROPEA PARA A PROTECCIÓN DOS DENUNCIANTES</b> .....	14
<b>1. DIVIDE E...PERDERÁS: O CONTEXTO INCITADOR DA DIRECTIVA</b> .....	14
1.1 A segmentación sectorial da normativa europea .....	14
1.2 As diferenzas na protección dos alertadores entre os Estados membros..	15
1.3 O espírito harmonizador da Directiva (UE) 2019/1937 .....	16
<b>2. INFRACCIÓN DE DEREITO DA UE: FINALIDADE E ÁMBITO DE APLICACIÓN MATERIAL</b> .....	17
2.1 Técnica lexislativa .....	17
2.2 Obxecto.....	18
2.3 Ámbito de aplicación material: limitado ás infraccións de Dereito da UE? .	18
<b>3. O ÁMBITO DE APLICACIÓN PERSOAL E O SEU AFÁN EXTENSIVO</b> .....	20
3.1 Caracterización dos suxeitos incluídos.....	20
3.2 Os traballadores no sentido do art.45 do TFUE.....	22
3.3 Denunciantes distintos ós traballadores .....	23

<b>CAPÍTULO III. A PREVISIÓN CRUCIAL DA DIRECTIVA (UE) 2019/1937: A PROTECCIÓN FRONTE ÁS REPRESALIAS .....</b>	<b>24</b>
<b>1. O DENUNCIANTE ANTE O MEDO ÁS REPRESALIAS.....</b>	<b>24</b>
1.1 As represalias, lacra silenciosa pero contaxiosa .....	24
1.2 Requisitos para a protección dos denunciante .....	25
<b>2. NIVEIS E CONFIGURACIÓN DAS CANLES DE DENUNCIA .....</b>	<b>27</b>
2.1 Canles de denuncia interna: os trapos sucios lávanse na casa .....	27
2.2 Canles de denuncia externa: os trapos sucios lévanse ás autoridades .....	29
2.3 Revelación pública: os trapos sucios airéanse .....	29
2.4 Regras de articulación das canles de denuncia.....	29
<b>3. GARANTÍAS PARA OS DENUNCIANTES.....</b>	<b>31</b>
3.1 Medidas de prevención de represalias .....	32
3.2 Medidas de apoio ó denunciante.....	33
3.3 Medidas de protección fronte ás represalias .....	33
3.4 As sancións.....	34
<b>4. A NECESARIA TRANSPOSICIÓN DA DIRECTIVA (UE) 2019/1937 EN ESPAÑA .....</b>	<b>34</b>
4.1 A situación precedente á Directiva (UE) 2019/1937 .....	34
4.2 O escenario actual: esperando a Godot .....	35
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>38</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>41</b>
<b>ANEXO DE LEXISLACIÓN E DOCUMENTACIÓN .....</b>	<b>47</b>

## RESUMO, RESUMEN, ABSTRACT

A Directiva (UE) 2019/1937 consolida a nivel europeo unha figura de orixe estadounidense: a dos *whistleblowers*. Este anglicismo refírese a persoas que no contexto das súas actividades laborais coñecen irregularidades que danan o benestar da sociedade e polo tanto, deciden denuncialas. Coa expansión desta práctica a Europa, os *whistleblowers* pasaron a denominarse alertadores, denunciante ou informantes. O lexislador europeo decatouse de que os alertadores son un perfecto aliado para descubrir infraccións do Dereito da Unión. Non obstante, adoitan mostrarse reticentes a actuar polo medo ás múltiples represalias que poden sufrir no contexto laboral. Para evitar este problema, a Directiva establece unha importante gama de medidas de protección dos denunciante.

A norma europea contempla a obriga de implantar canles de denuncia internas (seguras, confidenciais e efectivas) en todas as empresas do sector privado que teñan 50 ou máis traballadores e, con carácter xeral, nas entidades do sector público. Tamén prevé, con similares garantías, a posibilidade de que o informante acuda a canles de denuncia externas xestionadas a través das autoridades competentes designadas polos Estados membros. Así mesmo, a Directiva admite coma terceira vía de denuncia a revelación pública; pero o alertador que recorre a ela só goza de protección en casos moi específicos. España non dispón, ata o momento, dunha norma estatal de salvagarda dos informante; se ben en marzo de 2022 o Consello de Ministros aprobou un anteproxecto para a transposición (tardía) da Directiva *Whistleblowing*.

**Palabras chave:** alertadores, protección dos denunciante, canles de denuncia, transposición, Directiva *Whistleblowing*.

La Directiva (UE) 2019/1937 consolida a nivel europeo una figura de origen estadounidense: la de los *whistleblowers*. Este anglicismo se refiere a las personas que en el contexto de sus actividades laborales conocen irregularidades que dañan el bienestar de la sociedad y por lo tanto, deciden denunciarlas. Con la expansión de esta práctica a Europa, los *whistleblowers* pasaron a denominarse alertadores, denunciantes o informantes. El legislador europeo se ha dado cuenta de que los alertadores son un perfecto aliado para descubrir infracciones de Derecho de la Unión. No obstante, suelen mostrarse reticentes a actuar por miedo a las múltiples represalias que pueden sufrir en el contexto laboral. Para evitar este problema, la Directiva establece una importante gama de medidas protección de los denunciantes.

La norma europea contempla la obligación de implantar canales de denuncia interna (seguros, confidenciales y efectivos) en todas las empresas del sector privado que tengan 50 o más trabajadores y, con carácter general, en las entidades del sector público. También prevé, con similares garantías, la posibilidad de que el informante acuda a los canales de denuncia externos gestionados por las autoridades competentes designadas por los Estados miembros. Asimismo, la Directiva admite como tercera vía de denuncia la revelación pública; pero el alertador que recurre a ella solo goza de protección en casos muy específicos. España no dispone, hasta el momento, de una norma estatal para salvaguardar a los informantes; si bien en marzo de 2022 el Consejo de Ministros ha aprobado un anteproyecto para la transposición (tardía) de la Directiva *Whistleblowing*.

**Palabras clave:** Alertadores, protección de los denunciantes, canales de denuncia, transposición, Directiva *Whistleblowing*.

The Directive (EU) 2019/1937 consolidates at European level a figure of American origin: that of the whistleblowers. This anglicism refers to people who, in the context of their work activities, are aware of irregularities that harm the well-being of society and therefore decide to report them. With the spread of this practice to Europe, whistleblowers came to be called claimants, complainants or informants. The European legislator has realized that whistleblowers are a perfect ally to discover infringements of Union Law. However, they are often reluctant to act for fear of the multiple reprisals they may suffer in the workplace. To avoid this problem, the Directive establishes an important range of protection measures for whistleblowers.

The European standard contemplates the obligation to implement internal reporting channels (safe, confidential and effective) in all private sector companies that have 50 or more workers and, in general, in public sector entities. It also provides, with similar guarantees, for the informant to use the external reporting channels managed by the competent authorities designated by the Member States. Likewise, the Directive admits public revelation as a third way of reporting; but the whistleblower who resorts to it only enjoys protection in very specific cases. Spain does not have, to date, a state regulation to safeguard informants; although in March 2022 the Council of Ministers has approved a draft for the (late) transposition of the Whistleblowing Directive.

**Keywords:** Claimants, complainants protection, reporting channels, transposition, Whistleblowing Directive

## INTRODUCCIÓN

Hervé Falciani traballou como informático na filial suíza do banco HSBC, posición desde a que accedeu ós datos necesarios para elaborar a popularmente coñecida como “lista Falciani”. Nela identificou a máis de 100 000 clientes que eran asistidos pola entidade financeira a efectos de evadir os impostos dos seus respectivos países (EFE, 2015). A lista saíu por primeira vez á luz a través da súa entrega ás autoridades francesas no ano 2008. En consecuencia, Suíza emitiu unha orde de detención internacional contra Falciani por vulneración do segredo bancario (Blanco Cordero, 2015, p.3-4).

Edward Snowden foi un empregado da Axencia de Seguridade Nacional de Estados Unidos (coñecida coma NSA, as súas siglas en inglés). O seu traballo permitiulle descubrir a vixilancia dixital, masiva e indiscriminada, que o goberno estadounidense perpetraba a través das axencias de intelixencia sobre os habitantes do país e do estranxeiro; atentando gravemente contra a súa intimidade. Tras tomar a decisión en 2013 de revelar esta información ó público, foi acusado de espionaxe e viuse na obriga de abandonar Estados Unidos e pedir asilo en distintos países (Amnistía Internacional, 2013).

Os casos que filtraron Falciani e Snowden coinciden en algo máis que na súa transcendencia mediática. En primeiro lugar, a súa análise conxunta permite decatarse de que nas organizacións, tanto privadas coma públicas, poden desenvolverse actividades ilícitas e de abuso de Dereito susceptibles de prexudicar o benestar da sociedade. Nos supostos anteriormente citados, os danos ó interese xeral materialízanse en agravios financeiros ás facendas públicas e nunha desprotección dos datos persoais da cidadanía; respectivamente. Unha segunda dedución que se pode extraer á vista dos feitos é que as persoas que traballan nesas entidades son a miúdo as primeiras en coñecer as devanditas irregularidades; mais alertar sobre elas semella que lles provoca deixar atrás os seus postos de traballo e en definitiva, as súas anteriores vidas.

España pertence a Unión Europea<sup>1</sup>, e dado que entre os propósitos desta organización xeopolítica se atopa, tal e como dispón o artigo 3.1 do Tratado da Unión Europea (1992) “promover el bienestar de sus pueblos”<sup>2</sup> resulta importante garantir o cumprimento do Dereito da UE. Para iso, semella frutífero incentivar ás persoas que prestan os seus servizos nas entidades públicas e privadas a denunciar posibles irregularidades das que

---

<sup>1</sup> En adiante, UE.

<sup>2</sup> [promover o benestar dos seus pobos].

teñan coñecemento. Agora ben, para que estas se amosen dispostas a alzar a voz é necesario dotalas de amparo fronte as represalias que poidan sufrir no traballo como consecuencia de emprender tales accións.

En atención ó exposto ata o momento, o obxectivo principal que se persegue neste Traballo de Fin de Grao é coñecer a protección ofertada no contexto laboral ás persoas que informen sobre infraccións de Dereito da Unión; concretamente daquelas que afecten ó interese xeral. Trátase dun tema de actualidade a raíz da recente aprobación da Directiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeo e do Consello de 23 de outubro de 2019 relativa ás persoas que informen sobre infraccións de Dereito da Unión<sup>3</sup>; popularmente coñecida como Directiva *Whistleblowing*.

Para acadar o obxectivo principal, é necesario formular outros propósitos máis específicos. En primeiro lugar, cómpre pescudar o significado e a evolución do *whistleblowing*; cuestión que se abordará no Capítulo I mediante unha aproximación ó fenómeno. En segundo lugar, resulta oportuno indagar os motivos que propiciaron o xurdimento da Directiva (UE) 2019/1937; así coma a súa finalidade e ámbito de aplicación tanto material como persoal. Estas incógnitas quedarán resoltas a través do Capítulo II.

Unha vez interiorizados todos os aspectos anteriores, estarase en condicións de abordar o Capítulo III. Este expón detalladamente a previsión estrela da norma europea e á vez clave para dar resposta ó obxectivo xeral formulado: a protección no traballo ás persoas que informen sobre as infraccións de Dereito da Unión que menoscaben o benestar común. Agora ben, resulta necesario saber como se vai implantar en España ese estatuto protector que contempla o lexislador europeo. Polo tanto, conclúese este último capítulo coa explicación da situación actual no país; que se atopa en vías de transposición da Directiva (UE) 2019/1937.

En canto á metodoloxía empregada, utilízase o sistema de citación APA<sup>4</sup> na súa última edición, a sétima. Así mesmo, foi necesario proceder a unha exhaustiva recompilación da pouca e recente información bibliográfica actual; consecuencia do carácter específico e novidoso que se lle pode atribuír á cuestión, principalmente a nivel nacional. Non obstante, isto configurouse á vez coma unha oportunidade para realizar inferencias sobre os datos examinados e desenvolver un sentido crítico e construtivo.

---

<sup>3</sup> En adiante, Directiva (UE) 2019/1937.

<sup>4</sup> American Psychological Association [Asociación Americana de Psicoloxía].

# CAPÍTULO I. APROXIMACIÓN Ó FENÓMENO DO *WHISTLEBLOWING*

## 1. O CONCEPTO: DO *WHISTLEBLOWER* Ó *DESTOUCADOR*

### 1.1 Orixe etimolóxica

O termo *whistleblowing* provén da lingua inglesa e literalmente tradúcese coma “tocar o chifre”, en alusión á devandita actividade que os clásicos policías británicos realizaban cando presenciaban un delito (Lousada Arochena e Ron Latas, 2020, p.9). O vocábulo foi acuñado polo activista, avogado e político estadounidense Ralph Nader nos anos 70 do S.XX en Estados Unidos<sup>5</sup> para referirse ó emprego de medios para a denuncia de malas prácticas en empresas e administracións públicas. Concretamente, ofreceu a seguinte definición de *whistleblowing*: “the act of a man or woman who, believing that the public interest overrides the interest of the organization he [sic] serves, publicly ‘blows the whistle’ if the organization is involved in corrupt, illegal, fraudulent or harmful activity”<sup>6</sup> (Nader *et al.*, 1972, como se cita en Dryburgh, 2009, p.156).

Nader promoveu o uso de *whistleblower* en detrimento doutras expresións con carga despectiva coma *mole* [soprón] ou *snitch* [acusón] para referirse ás persoas que denunciaran irregularidades no eido das súas organizacións (Martínez Saldaña *et al.*, 2019, p.27; Puñal García, 2018, p.205). Sen embargo, en castelán non existe un termo equivalente a *whistleblower*, aínda que como apunta Pérez Triviño (2018) a palabra “alertador” para estes casos estase estendendo e semella a máis axeitada (p.286).

### 1.2 Proposta de denominación para o galego

O termo alertador existe así mesmo en galego, mais a través do presente traballo búscase suxerir unha palabra propia e exclusiva da lingua galega que permita substituír o anglicismo *whistleblower*. Desde o meu punto de vista, a política do *whistleblowing* lembra en certos aspectos á doutrina xurisprudencial do levantamento do veo no ámbito societario. En ambos supostos procúrase reducir o hermetismo das empresas para indagar o que realmente acontece cando estas levan a cabo irregularidades que afectan ó interese xeral. Para acadar esa meta común, no eido mercantil os tribunais prescinden

---

<sup>5</sup> En adiante, EEUU.

<sup>6</sup> [Un acto dun home ou dunha muller que, crendo que o interese público prevalece sobre o interese da organización a que él ou ela serve, ‘sopra o chifre’ publicamente cando a organización está involucrada nunha actividade corrupta, ilegal, fraudulenta ou lesiva].

da forma externa da personalidade xurídica (levantamento do veo) co fin de dirixirse contra a actuación dos socios (Boldó Roca, 2006, p.32); mentres que no caso do *whistleblowing* arremétese contra as irregularidades fomentando a denuncia destas por parte das persoas que as coñezan na esfera da súa relación laboral.

Outra coincidencia salientable é a orixe: os dous fenómenos proveñen de EEUU (Ragués I Vallès, 2013, p.24; Seoane Spiegelberg, 2012, p.11) e están vencellados ás sociedades de capital. No referente ó *whistleblowing*, as principais normas estadounidenses de establecemento de canles de denuncia e de protección dos alertadores no sector privado configuráronse para as sociedades cotizadas (Sáez Lara, 2020, p.24); as cales adoitan ser sociedades anónimas (véxanse leis tales coma a Sarbanes-Oxley Act ou a Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, que se abordaran con detalle máis adiante).

Por outra banda, a conexión entre a doutrina do levantamento do veo e as sociedades de capital é patente, no senso de que nestas entidades danse as seguintes circunstancias: concesión de personalidade xurídica propia e separación entre patrimonio social e o dos socios (de forma que estes non responden persoalmente das débedas sociais). Estas particularidades orixinan un campo propicio a situacións de abuso da personalidade xurídica contra as que pode resultar necesario aplicar a devandita doutrina xurisprudencial (Seoane Spiegelberg, 2012, p.10).

Polo tanto, establecendo un símil entre o *whistleblowing* e a idea de levantar o veo, pódese chegar á palabra destoucar que aparece no dicionario da Real Academia Galega para referirse ó acto de quitar a prenda que cobre a cabeza a alguén; pois unha touca é unha peza de tecido fino que se emprega con ese obxectivo. Por conseguinte, para referirse ós *whistleblowers* suxiro utilizar a palabra *destoucadores*. Actualmente non se recolle no dicionario, mais derivaría dunha palabra exclusiva do galego e que serve para ilustrar a idea de extraer aquilo que tapa o que se busca ocultar; neste caso, por ser irregular.

## 2. A EVOLUCIÓN DA FIGURA E DA PROTECCIÓN DO WHISTLEBLOWER EN ESTADOS UNIDOS

### 2.1 Un percorrido desde as orixes ata finais do S.XX

O feito de que un individuo decida denunciar as manobras ilícitas das que ten coñecemento no ámbito da súa empresa ou administración non é algo exclusivamente atribuíble a unha determinada cultura ou etapa histórica (Ragués I Vallès, 2013, p.24). De feito, os antecedentes máis remotos da figura dos alertadores poden remontarse ata a Antiga Roma, onde existían delatores que facilitaban información ós funcionarios do Erario Público para contribuír ó cobro efectivo dos tributos (García-Moreno García de la Galana, 2015, p.208).

Non obstante, o uso do termo *whistleblowing* comezou a xeneralizarse nos anos setenta; xa que Ralph Nader acuñou esta denominación para explicar o fenómeno social que irrompera dez anos antes en EEUU (Ragués I Vallès, 2013, p.24) e que se consolidou na sociedade estadounidense ó longo desa década (Olesen, 2021, par.12).

Agora ben, advertir sobre as irregularidades que se producían nunha organización implicaba un perigo: a exposición a represalias. Polo tanto, foi necesario dispor de instrumentos de prevención, e no seu caso, de sanción destas (Lousada Arochena e Ron Latas, 2020, p.9). Consonte o anterior, cómpre facer un percorrido cronolóxico polas principais normas que brindaron protección ós alertadores no país norteamericano.

A False Claims Act (1863)<sup>7</sup>, tamén coñecida como “Lei Lincoln” ou “Lei de Reclamacións Falsas”, constitúe o primeiro antecedente normativo salientable. Durante a Guerra de Secesión (1861-1865), os subministradores do Exército da Unión proporcionaban provisións en mal estado (por exemplo, armas defectuosas e cabalos enfermos); polo que o obxectivo inicial da norma era combater as estafas perpetradas contra o goberno durante o conflito bélico<sup>8</sup> (Puñal García, 2018, p.205). Neste contexto,

---

<sup>7</sup> En adiante, FCA.

<sup>8</sup> A FCA (1863) é unha lei federal que orixinariamente se promulgou para evitar o fraude contra o goberno durante a Guerra de Sucesión; mais tras unha serie de reformas en 1986, 2009 e 2010 continúa vixente en Estados Unidos. Véxase FCA, 2010: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2019-title31/pdf/USCODE-2019-title31-subtitleIII.pdf>

ante a práctica carencia de Administración Pública e a privatización das funcións policiais, recorreuse á colaboración cidadá para a persecución de delitos (García-Moreno García de la Galana, 2020, p.39).

A FCA (1863) recollía a disposición *qui tam*, segundo a cal calquera cidadán que coñecese casos de fraude á Administración podía interpor denuncia en nome do Goberno. A cambio, o delator tiña dereito a percibir unha cantidade de diñeiro extraída da que conseguira o Estado a través da sanción imposta ó delincuente (Gimeno Beviá, 2014, pp.77-78). Polo tanto, a visión que a sociedade tiña destas persoas era a de “cazarrecompensas” (García-Moreno García de la Galana, 2020, p.40).

Non obstante, na década dos sesenta do século XX produciuse un importante cambio de paradigma: a percepción pexorativa dos alertadores como persoas que actuaban motivadas polo interese de lucro mudou pola de individuos que interviñan de forma desinteresada, guiados por razóns de benestar social e expostos ás represalias que podían derivarse do seu comportamento acusatorio (García-Moreno García de la Galana, 2015, p.209). Como xa se adiantou con anterioridade, é neste momento histórico no que se inicia o auxe da actual figura do *whistleblower* (Ragués I Vallès, 2013, p.24).

Na sociedade estadounidense da época déronse unha serie de circunstancias sociais, políticas e culturais que puideron favorecer a irrupción do *whistleblowing*: os movementos de defensa dos dereitos civís (destacando as protestas contra a segregación racial que sufrían os afroamericanos), o movemento feminista, a oposición á Guerra de Vietnam, as protestas ecoloxistas e a difusión dos perigos e problemas morais que supoñía seguir cegamente ordes a través de publicacións tales coma os estudos de Milgram de 1963 (Oficina de Programas de Información Internacional, 2005, Capítulo 13; Olesen, 2021, pars.27-31).

En definitiva, entre os anos 1960-1970 emerxeu un estilo reivindicativo, acentuado pola ineptitude das empresas e da administración de conter diversos escándalos económicos e políticos. Un dos máis soados en EEUU foi o caso *Watergate*, que levou á dimisión do presidente Nixon en 1974. Para a revelación do mesmo foi clave a figura dun *whistleblower*: Mark Felt (coñecido polo pseudónimo de *Deep Throat*), director adxunto do FBI que informou ós xornalistas do *Washington Post* sobre as manobras irregulares do goberno de Nixon (Puñal García, 2018, p.205). Dadas as circunstancias descritas, as persoas que se atrevían a denunciar os actos indebidos constituíron unha nova expresión de “resistencia ética” (García-Moreno García de la Galana, 2015, p.210).

En busca de ofrecer protección ós alertadores, aprobouse a Whistleblower Protection Act (1989)<sup>9</sup> en Estados Unidos: unha lei federal que resultaba de aplicación soamente ós empregados públicos e establecía medidas de protección fronte ás represalias derivadas da denuncia de irregularidades. Así mesmo, determinaba medios internos de denuncia como paso previo á revelación ós medios de comunicación ou á acusación ante as autoridades (Lousada Arochena e Ron Latas, 2020, p.10).

## 2.2 A evolución a partir do S.XXI

A comezos do S.XXI, o réxime xurídico da figura dos alertadores seguía sendo confuso e outorgaba unha protección escasa ós mesmos no ámbito do sector privado. Escándalos financeiros coma *Enron* ou *WorldCom* motivaron o intento de crear unha regulación máis completa neste eido, sendo fundamental para o amparo dos alertadores no sector privado a promulgación dunha nova lei: a Sabarnes-Oxley Act de 2002 (Gimeno Beviá, 2014, p.40; Ragués I Vallès, 2013, p.27).

A Sabarnes-Oxley Act (2002)<sup>10</sup> impoñía ás empresas privadas que cotizaban en bolsa en EEUU a obriga de dotarse dun sistema de denuncias. O ámbito de aplicación non se limitaba a EEUU, pois tamén afectaba ás empresas estadounidenses en relación coas súas sucursais fóra do país; así como ás empresas estranxeiras con filiais en Norteamérica (Lousada Arochena e Ron Latas, 2020, p.10).

En concreto, a SOX (2002) estableceu para as empresas cotizadas a necesidade de instaurar canles específicas de denuncia dentro seu Comité de Auditoría Interno; de xeito que permitisen a recepción, conservación e tratamento das delacións relativas a posibles irregularidades contables. Así mesmo, os empregados debían poder presentar estas de xeito confidencial (ou incluso anonimamente, se así o desexaran).

Coa finalidade de vencer a resistencia dos traballadores a informar sobre feitos irregulares, a lei introduciu unha serie de garantías de protección dos denunciante e de prohibición de calquera medida de represalia efectuada fronte a eles pola presentación da denuncia (Goñi Sein, 2011, p.321). Na sección 806 da SOX (2002) faise referencia,

---

<sup>9</sup> En adiante, WPA. A WPA (1989) foi obxecto de reformas, continuando vixente actualmente en EEUU a través da Whistleblower Protection Enhancement Act de 2012, dispoñible en: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-112s743enr/pdf/BILLS-112s743enr.pdf>

<sup>10</sup> En adiante, SOX.

por exemplo, á prohibición de despedir, ameazar, acosar ou calquera outra forma de discriminar ó *whistleblower*.

Ante a crise económica iniciada no ano 2008 coa quebra do Lehman Brothers, promulgouse a Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (2010)<sup>11</sup> que incorporou modificacións no marco legal dos alertadores. A intención perseguida mediante a Dodd-Frank Act (2010) era que os traballadores do sistema financeiro informasen ás axencias gobernamentais de posibles incumprimentos da normativa dos mercados financeiros. Para conseguir tal fin, por un lado, ampliou a protección ós denunciante establecendo castigos máis severos para quen adoptase represalias fronte a eles (Ragués I Vallès, 2013, p.28) e por outro, configurou recompensas de entre un 10% e un 30% da contía total recuperada polo Estado grazas á información proporcionada polo *whistleblower*, sempre e cando esa cantidade fora superior ó millón de dólares (Espín Martí, 2017, pp.140-142).

Como se sinalou anteriormente, a SOX (2002) apostaba pola denuncia de irregularidades ante a propia empresa, mentres que a Dodd-Frank Act (2010) impulsaba a denuncia ante a administración<sup>12</sup>; o que supuxo un cambio de orientación na política do *whistleblowing* (Ragués I Vallès, 2013, p.29). Esta última norma, ademais de optar por que os alertadores se dirixisen directamente ás autoridades, tamén recuperaba a idea inicial plasmada na FCA (1863) de establecer incentivos económicos.

### **3. A ACTUALIDADE: TIPOS DE *WHISTLEBLOWING* E DIFUSIÓN INTERNACIONAL**

#### **3.1 Tipos de *whistleblowing*: interno e externo**

A concepción actual do alertador non difire en gran medida da formulada nos anos 70 do século XX por Ralph Nader. En esencia, séguese concibindo como tal a aquela persoa que denuncia prácticas irregulares das que ten coñecemento na contorna laboral

---

<sup>11</sup> En adiante, Dodd-Frank Act.

<sup>12</sup> Concretamente, ante a axencia pública “U.S Securities and Exchange Commission”, coñecida pola súas siglas: SEC (Comisión de Bolsa e Valores de EEUU). Cómpre destacar a creación por parte deste organismo da chamada “oficina do *whistleblower*” para asesorar ós denunciante e pagarlles as recompensas monetarias correspondentes. Para obter máis información, véxase o sitio web oficial: <https://www.sec.gov/whistleblower>

e que afectan negativamente ó benestar social<sup>13</sup>. Así o constata, por exemplo, a definición que o Consello de Europa ofrece na Recomendación CM/Rec (2014) 7 sobre a protección dos denunciante de irregularidades: “whistleblower means any person who reports or discloses information on a threat or harm to the public interest in the context of their work-based relationship, whether it be in the public or private sector”<sup>14</sup> (p.6).

Por outra banda, no presente cómpre diferenciar dous modelos de *whistleblowing*; o externo e o interno. O primeiro deles vencéllase co enfoque tradicional. Consiste en que o alertador transmite a información a terceiras persoas alleas á organización; ben sexan autoridades administrativas, xudiciais ou policiais (Ballesteros Sánchez, 2020, p.45); ou suxeitos sen deberes de investigación, coma os medios de comunicación. Tamén se inclúen dentro desta categoría as revelacións ó público en xeral mediante os medios que ofrece Internet (Raguès I Vallès, 2013, p.147).

O feito de que o alertador compareza directamente ante as autoridades fomenta a cooperación directa Estado-cidadán, ampliando o número de efectivos para desenvolver o labor público de fiscalización sobre as organizacións. Como sinala García-Moreno García de la Galana (2020), os suxeitos que teñan información relevante neste eido convértense en potenciais denunciante, e polo tanto, en potenciais colaboradores do sistema sancionador estatal (p.34).

Pola contra, o *whistleblowing* interno irrompe máis recentemente, en moitas ocasións no marco dos denominados programas de *compliance* [cumprimento normativo] das empresas (Espín Martí, 2017, pp.15, 113); o cal ocasiona unha maior implantación no sector privado ca no público. Nesta segunda categoría de *whistleblowing*, o informante emprega canles internas de denuncia que ofrece a propia organización para comunicar os feitos, de xeito que o que se propicia é o autocontrol das corporacións; sendo estas as encargadas de detectar e sancionar as irregularidades que se cometan no seu ámbito (García-Moreno García de la Galana, 2018, pp.26-27).

---

<sup>13</sup> Enténdanse, a modo de exemplo, coma delitos que poden perxudicar o interese xeral: danos ao medio ambiente, á saúde pública, á seguridade dos consumidores, ás finanzas públicas...

<sup>14</sup> [O alertador é calquera persoa que informa ou revela información sobre unha ameaza ou un dano ó interese público no contexto da súa relación de traballo, xa sexa no sector público ou privado].

### 3.2 Difusión internacional do *whistleblowing*

Nunha breve síntese, o *whistleblowing* comezou configurándose coma unha forma de protesta e de reacción espontánea fronte os abusos dos gobernos e das xigantes multinacionais estadounidenses. Nas últimas décadas, o xurdimento de organizacións de gran tamaño, con complexas estruturas e de actividade transnacional dificulta a actividade fiscalizadora do Estado á hora de descubrir e castigar comportamentos ilícitos. Deste xeito, o devandito fenómeno abandonou o carácter espontáneo e de fenómeno social para dar paso a un mecanismo de control en mans dos Estados.

Agora ben, o *whistleblowing* non é un recurso exclusivo das políticas públicas, pois a expansión dos programas orientados a garantir o respecto da legalidade no ámbito interno das empresas (*compliance*) impulsou a figura dos alertadores. A particularidade deste novo modelo radica en que os receptores da información non son as autoridades, senón as propias organizacións nas que se desenvolven os comportamentos ilícitos (García-Moreno García de la Galana, 2020, pp.30-31,42).

Desde mediados do século XIX o ordenamento xurídico estadounidense alentou os actos de delación por diversas vías (Espín Martí, 2017, p.114). Nas últimas décadas, as leis sobre protección dos alertadores proliferaron a nivel internacional, determinando distintos ámbitos de aplicación subxectivos e materiais, fomentando diversas canles de alerta (interna vs. externa) e establecendo desiguais vías de protección e de estímulo da actividade de denuncia (Sáez Lara, 2020, p.21). Deste xeito, a heteroxeneidade da normativa converteuse nun dos principais problemas á hora de abordar esta cuestión; mesmo a nivel europeo. Ademais, esa proliferación de normas non trouxo consigo unha maior seguridade xurídica debido ás carencias da técnica lexislativa (García-Moreno García de la Galana, 2020, p.45).

# CAPÍTULO II: A INTERVENCIÓN NORMATIVA DA UNIÓN EUROPEA PARA A PROTECCIÓN DOS DENUNCIANTES

## 1. DIVIDE E...PERDERÁS: O CONTEXTO INCITADOR DA DIRECTIVA

### 1.1 A segmentación sectorial da normativa europea

Para paliar a fragmentación e a insuficiencia da protección brindada ós *whistleblowers* a nivel europeo adóptase a Directiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeo e do Consello de 23 de outubro de 2019 relativa á protección das persoas que informen sobre infraccións de Dereito da UE. Esta non constitúe o primeiro intento do lexislador europeo de configuración de canles de denuncia e de cobertura dos denunciante.

Non obstante, a actuación normativa a nivel europeo limitárase a actos sectoriais, dando lugar a un amparo dos alertadores relegado a determinados ámbitos. En concreto, tal e como se deduce dos considerandos 7, 9 e 10 da Directiva (UE) 2019/1937, a salvagarda dos denunciante artellábase ata o momento só coma un instrumento de garantía de cumprimento de determinadas normas; vencelladas a eidos tales coma: os servizos financeiros<sup>15</sup>, a seguridade do transporte<sup>16</sup> e a protección do medio ambiente<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> A través da Directiva 2013/36/UE do Parlamento Europeo e do Consello, de 26 de xuño de 2013, relativa ó acceso á actividade das entidades de crédito e á supervisión prudencial das entidades de crédito e as empresas de inversión: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013L0036-20220101> en relación co:

Regulamento (UE) nº 575/2013 do Parlamento Europeo e do Consello, de 26 de xuño de 2013, sobre os requisitos prudenciais das entidades de crédito e as empresas de inversión: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013R0575-20210930#>

<sup>16</sup> Mediante actos sectoriais da Unión sobre seguridade aérea coma o Regulamento (UE) nº 376/2014 do Parlamento Europeo e do Consello, de 3 de abril de 2014, relativo á notificación, análise e seguimento dos sucesos na aviación civil: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0376-20180911> e sobre seguridade marítima coas Directivas:

Directiva 2013/54/UE do Parlamento Europeo e do Consello, de 20 de novembro de 2013, sobre determinadas responsabilidades do Estado do pavillón en materia de cumprimento e control da aplicación do Convenio sobre traballo marítimo, de 2006: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:32013L0054>

Directiva 2009/16/CE do Parlamento Europeo e do Consello, de 23 de abril de 2009, sobre o control dos buques polo Estado reitor do porto: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A02009L0016-20191221>

<sup>17</sup> Por medio da Directiva 2013/30/UE do Parlamento Europeo e do Consello, de 12 de xuño de 2013, sobre a seguridade das operacións relativas ó petróleo e ó gas mar adentro: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2013.178.01.0066.01.SPA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.178.01.0066.01.SPA)

Este escenario de segmentación refléxase na Avaliación de Impacto que acompaña á Proposta de Directiva do Parlamento Europeo e do Consello relativa á protección das persoas que informen sobre infraccións de Dereito da Unión (2018) para xustificar a necesidade de actuación :

En los últimos años, el legislador de la Unión [...] ha introducido algunos elementos de protección y cauces de denuncia en varios actos sectoriales de la Unión. No obstante, la protección sigue siendo muy limitada y sectorial, y no abarca todos los ámbitos clave en los que una insuficiente protección de los denunciantes da lugar a incumplimientos del Derecho de la Unión que pueden resultar en graves perjuicios para el interés público. Del mismo modo, la mayoría de los Estados miembros ofrecen protección únicamente de forma fragmentada y con un nivel variable<sup>18</sup> (p.1).

## **1.2 As diferenzas na protección dos alertadores entre os Estados membros**

Tal e como se desprende da Avaliación de Impacto, a falta de homoxeneidade no amparo dos alertadores tamén se producía entre os distintos Estados membros. A organización *Blueprint for Free Speech* publicou o informe *Gaps in the System: Whistleblowers Laws in the EU* (2018) no que presentou os resultados obtidos tras examinar as leis e políticas existentes de protección dos denunciantes en todos os Estados membros da UE<sup>19</sup> (por aquel entón, 28) en base a 9 estándares.

Unha das cuestións sometidas á análise e considerada clave na devandita investigación foi a existencia dunha lei independente de protección dos alertadores para empregados no sector público e privado; punto que só superaron nese momento 9 dos 28 Estados membros da UE: Francia, Hungría, Irlanda, Malta, Países Baixos, Eslovaquia, Suecia, Reino Unido e Italia (*Blueprint por Free Speech*, 2018, pp.11-13). Por outra banda, España (como se tratará con máis detalle no Capítulo III) non contaba con disposicións específicas a nivel estatal e obtivo un cero en todos os ítems estudados (*Blueprint for Free Speech*, 2018, pp.41-45).

---

<sup>18</sup> [Nos últimos anos, o lexislador da Unión (...) introduciu algúns elementos de protección e vías de denuncia en varios actos sectoriais da Unión. Non obstante, a protección segue sendo moi limitada e sectorial, e non abrangue todos os ámbitos clave nos que unha insuficiente protección dos denunciantes da lugar a incumprimentos de Dereito da Unión que poden resultar en graves prexuízos para o interese público. Do mesmo modo, a maioría dos Estados membros ofrecen protección unicamente de forma fragmentada e con un nivel variable].

<sup>19</sup> A Directiva (UE) 2019/1937 resulta de aplicación ós Estados membros da UE (actualmente 27, tras a saída de Reino Unido) tal e como se dispón no seu artigo 29.

O proxecto supranacional de protección dos denunciante albiábase desde 2014, ano no que o Consello de Europa na súa Recomendación CM/ Rec (2014) 7 determinaba uns principios que debían orientar a actuación dos Estados para introducir ou revisar as normas para os denunciante que comunicasen información sobre ameazas para o interese público.

Ademais, a opinión social ratificou a falta de salvagarda suficiente para atreverse a denunciar. Neste sentido, segundo a Enquisa especial do Eurobarómetro sobre a corrupción realizada pola Comisión Europea en 2017, un de cada tres europeos (29%) consideraba que non debía acusarse a corrupción posto que non se dispoñía de medidas de protección que amparasen a quen decidise facelo. Así mesmo, o temor ás consecuencias legais e económicas foi o motivo máis citado na consulta pública para xustificar a ausencia de denuncia de irregularidades por parte dos traballadores (Comisión Europea, 2017; Pérez Monguí, 2019, p.359).

### **1.3 O espírito harmonizador da Directiva (UE) 2019/1937**

No contexto descrito, só unha intervención da Unión Europea podía resolver a falta de protección suficiente e congruente a escala tanto europea como nacional. Polo tanto, o 23 de abril de 2018 a Comisión Europea presentou unha proposta de directiva orientada á protección dos *whistleblowers*<sup>20</sup> que finalmente deriva na actual Directiva (UE) 2019/1937 de protección das persoas que informen sobre infraccións de Dereito da Unión; asinada polo Parlamento Europeo e o Consello o 23 de outubro de 2019.

Nunha breve síntese, a escala europea a protección dos denunciante só estaba prevista en determinados sectores e en diferentes graos; e a escala nacional o amparo tamén era dispar (algúns Estados membros contaban cunha lei independente de protección dos alertadores, outros non; e dentro dos que dispoñían dela tamén se apreciaban considerables diferenzas). En consecuencia, os potenciais alertadores europeos non se sentían custodiados á hora de denunciar irregularidades.

A Directiva (UE) 2019/1937 trata de unificar a salvagarda dos denunciante establecendo uns estándares mínimos que resultarán aplicables a todos os Estados membros de xeito harmonizado (Jericó Ojer, 2021, p.82). Esta Directiva, desde un marco fragmentado, propónse articular unha normativa horizontal que garanta un

---

<sup>20</sup> Proposta de Directiva do Parlamento Europeo e do Consello relativa á protección das persoas que informen sobre infraccións de Dereito da Unión (2018), Comisión Europea, 23 de abril de 2018: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0007.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF)

elevado nivel de protección ós denunciantes na UE (tanto no sector público coma no privado; así como nas institucións nacionais e da UE). Deste xeito, a fixación de sistemas de denuncias pasa de ser un instrumento relegado a cumprir o disposto nunha norma específica a alzarse coma un mecanismo fronte o fraude e a corrupción a nivel europeo; o que supón un importante salto cualitativo (Sáez Lara, 2020, p.139).

## **2. INFRACCIÓNS DE DEREITO DA UE: FINALIDADE E ÁMBITO DE APLICACIÓN MATERIAL**

### **2.1 Técnica lexislativa**

A Directiva (UE) 2019/1937 apóiase nunha extensa base xurídica: 11 artigos do Tratado de Funcionamento da Unión Europea (2009)<sup>21</sup> e 1 artigo do Tratado constitutivo da Comunidade Europea da Enerxía Atómica (1957)<sup>22</sup>.

As relacións laborais presentan unha conexión directa coa Directiva (UE) 2019/1937, no sentido de que os potenciais denunciantes vano ser, na súa maioría, desde a condición de traballadores. Este feito é recoñecido pola propia norma europea tanto no considerando 1 coma no articulado; establecendo, por exemplo, un capítulo dedicado ás medidas de protección fronte as represalias que poden desencadearse no contexto laboral.

Sen embargo, a realidade laboral semella colateral formalmente; pois entre a extensa base xurídica cítase o artigo 114 do TFUE que exclúe a súa utilización en relación cos intereses dos traballadores por conta allea. Polo tanto, para construír a base xurídica da presente Directiva resultaría máis oportuno remitir a outros preceptos do TFUE, tales coma o artigo 153.1.d; relativo á protección dos traballadores no suposto de rescisión do contrato laboral.

En canto á súa estrutura, dispón de 110 considerandos previos para dar paso a un texto lexislativo de 29 artigos distribuídos en sete capítulos: ámbito de aplicación, definicións e condicións de protección (capítulo I), denuncias internas e seguimento (capítulo II), denuncias externas e seguimento (capítulo III), revelación pública (capítulo IV), disposicións aplicables ás denuncias internas e externas (capítulo V), medidas de

---

<sup>21</sup> En adiante, TFUE.

<sup>22</sup> En adiante, Euratom.

protección (capítulo VI) e disposicións finais (capítulo VII). Finaliza cun amplo anexo de normativa.

## **2.2 Obxecto**

O obxecto da Directiva é:

Reforzar la aplicación del Derecho y las políticas de la Unión en ámbitos específicos mediante el establecimiento de normas mínimas comunes que proporcionen un elevado nivel de protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión<sup>23</sup> (Directiva (UE) 2019/1937, 2019, art.1).

Polo tanto, o obxectivo principal é claro: reforzar o cumprimento de Dereito da Unión en certos ámbitos; concretamente (a tenor do disposto nos considerandos 1, 3 e 5) naqueles nos que as infraccións poden derivar en prexuízos para o interese público.

Para lograr o devandito fin, trátase de articular unha protección efectiva dos denunciantes. Esta só pode acadarse por medio da actuación da Unión Europea, conforme ó principio de subsidiariedade; e a través da fixación duns estándares mínimos, de acordo co principio de proporcionalidade (Lousada Arochena e Ron Latas, 2020, p.13; Saéz Lara, 2020, p.140).

## **2.3 Ámbito de aplicación material: limitado ás infraccións de Dereito da UE?**

O ámbito de aplicación material concrétase no artigo 2 da Directiva (UE) 2019/1937 e abrangue a denuncia de infraccións de Dereito da Unión Europea. En primeiro lugar, cómpre precisar que se considera infracción a estes efectos; e posteriormente, especificar cales do Dereito da Unión gozan da protección artellada na Directiva (UE) 2019/1937.

As infraccións defínense no artigo 5 da Directiva (UE) 2019/1937 coma accións ou omisións que son ilícitas ou que desvirtúan o obxecto ou a finalidade das normas. Polo tanto, compréndense ademais das transgresións directas, aquelas outras que sexan constitutivas de fraude de lei (Lousada Arochena e Ron Latas, 2020, p.16).

---

<sup>23</sup> [Reforzar a aplicación do Dereito e as políticas da Unión en ámbitos específicos mediante o establecemento de normas mínimas comúns que proporcionen un elevado nivel de protección das persoas que informen sobre infraccións do Dereito da Unión].

As denuncias de infraccións que ampara a Directiva (UE) 2019/1937 son aquelas que entren no ámbito de aplicación de determinadas normas de Dereito da UE, as cales son especificadas no seu anexo. Trátase de actos da Unión referidos ós seguintes eidos: (i) contratación pública, (ii) servizos, produtos e mercados financeiros, e prevención de branqueo de capitais e a financiación do terrorismo, (iii) seguridade dos produtos e conformidade, (iv) seguridade do transporte, (v) protección do medio ambiente, (vi) protección fronte ás radiacións e seguridade nuclear, (vii) seguridade dos alimentos e os pensos, sanidade animal e benestar dos animais, (viii) saúde pública, (ix) protección dos consumidores, (x) protección da privacidade e dos datos persoais, e seguridade das redes e os sistemas de información. Así mesmo, os artigos 2.1 b) e c) establecen que a Directiva (UE) 2019/1937 tamén desprega os seus efectos sobre os incumprimentos que afecten ós intereses financeiros da Unión e ás normas relativas ó mercado interior.

Agora ben, o disposto na Directiva (UE) 2019/1937 non se aplica sempre a todas as disposicións normativas recollidas no anexo. Concretamente, se os actos sectoriais que figuran no apartado II do anexo conteñen normas específicas sobre a denuncia de infraccións, resultarán de aplicación ditas normas. Polo tanto, a Directiva nestes casos presenta un carácter supletorio; de forma que será aplicable cando a cuestión non se rexa de forma obrigatoria polos devanditos actos sectoriais. Na segunda parte do anexo faise referencia a preceptos relativos ós sectores sobre os que xa se adiantou ó principio do capítulo, a existencia de regulación con carácter previo á Directiva (principalmente servizos financeiros, seguridade do transporte e protección do medio ambiente).

Por outra banda, a Directiva (UE) 2019/1937 non interfere de ningún xeito sobre as materias mencionadas nos seus artigos 3.3 e 3.4. Desde a óptica das relacións laborais, cómpre destacar que non inflúe sobre ás disposicións nacionais relativas ó exercicio do dereito dos traballadores a consultar ós seus representantes ou sindicatos, á protección fronte a potenciais accións prexudiciais consecuencia desas consultas nin a autonomía dos interlocutores sociais e o seu dereito a celebrar convenios colectivos (Directiva (UE) 2019/1937, 2019, art. 3.4).

Tal e como se desprende do exposto ata o momento, o ámbito de aplicación material é limitado formalmente, *numerus clausus*; mais materialmente é amplo xa que afecta a unha gran parte dos asuntos sobre os que dispón competencia normativa a Unión Europea (Caro Catalán, 2021, p.2169; Martínez Saldaña *et al.*, 2019, p.46). Evidentemente, a Directiva diríxese só ás denuncias sobre infraccións de Dereito da Unión en cumprimento do principio de atribución, pero o ámbito de aplicación material pode ser ampliado polos Estados consonte o disposto no artigo 2.2 da Directiva (UE)

2019/1937. É máis, a Directiva no seu considerando 5 anima ós Estados membros a que fagan uso desta posibilidade coa intención de que exista “un marco global y coherente de protección de los denunciantes a escala nacional” <sup>24</sup> (Directiva (UE) 2019/1937, 2019, cdo. 5).

Na mesma liña, Lousada Arochena e Ron Latas (2020) defenden unha transposición ampla da Directiva (UE) 2019/1937; afirmando que sería pouco operativo que se traspuxese para determinadas infraccións de Dereito da UE e se deixasen ó marxe irregularidades de similar calado de Dereito interno (p.15).

Unha transposición consistente nunha simple remisión á Directiva implicaría ademais un importante condicionante para os alertadores, que terían que avaliar o contido da súa denuncia para verificar se se corresponde con algún ilícito protexido pola normativa europea. Isto podería deixar impugnes prácticas irregulares similares que se produzan no territorio nacional que non atopen amparo na Directiva, situación que ó fin rompería o seu propio propósito; pois nin serviría para previr todas as prácticas irregulares que danen o interese xeral nin se conseguiría unha protección unificada e integral dos alertadores nos estados membros.

### **3. O ÁMBITO DE APLICACIÓN PERSOAL E O SEU AFÁN EXTENSIVO**

#### **3.1 Caracterización dos suxeitos incluídos**

A Directiva (UE) 2019/1937 escolle a expresión *reporting person* para referirse ó *whistleblower*; e polo tanto, fai alusión a el coma “denunciante” na tradución ó castelán do texto lexislativo. Esta tradución non está exenta de polémica, pois o vocábulo denunciante xa presenta en España un significado xurídico concreto no ámbito penal que non é asimilable ó do *whistleblower* europeo; polo que pode conducir a equívocos.

Tras coñecer que a Directiva (UE) 2019/1937 opta polo termo “denunciantes”, resulta necesario especificar que suxeitos quedan incluídos nese concepto. En primeiro lugar, para deducir quen ten a consideración de denunciante segundo a Directiva (UE) 2019/1937 cómpre interpretar conxuntamente o seus artigos 5.7, 4 e o considerando 37.

O artigo 5.7 define o denunciante como “una persona física que comunica o revela públicamente información sobre infracciones obtenida en el contexto de sus actividades

---

<sup>24</sup> [un marco global e coherente de protección dos denunciantes a escala nacional].

laborales”<sup>25</sup>. Por outra banda, o artigo 4 regula o ámbito de aplicación persoal e dispón que a Directiva despreza os seus efectos sobre os denunciante que traballen tanto no sector público coma no privado e que consigan datos sobre as infraccións nun contexto laboral. Ademais, o considerando 37 manifesta expresamente a intención da Directiva de outorgar protección ó abano máis extenso posible de persoas, sempre que por razón das súas actividades laborais obteñan información sobre infraccións prexudiciais para o interese público; e que se atopen expostos a sufrir represalias ó denunciante.

Polo tanto, a principal nota definitoria do denunciante segundo a Directiva (UE) 2019/1937 é a obtención da información sobre as infraccións nun contexto laboral. A propia norma, no seu artigo 5.9, delimita o contexto laboral do seguinte xeito:

Las actividades de trabajo presentes o pasadas en el sector público o privado a través de las cuales, con independencia de la naturaleza de dichas actividades, las personas pueden obtener información sobre infracciones y en el que estas personas podrían sufrir represalias si comunicasen dicha información<sup>26</sup>.

Da definición de contexto laboral e do disposto no considerando 37 pódese inducir unha segunda característica dos denunciante: son persoas potencialmente expostas a represalias por parte da entidade que resulta prexudicada pola denuncia. Varias estudosas sobre o *whistleblowing*, entre elas García-Moreno García de la Galana (2020) e Sáez Lara (2020), coinciden en remarcar as dúas particularidades mencionadas dos denunciante conforme ó disposto na Directiva europea (pp.311-313; p.151).

No artigo 4 da Directiva (UE) 2019/1937 concrépanse os colectivos que entran no ámbito de aplicación persoal da norma; se ben se establece unha lista aberta, pois dispónse que “como mínimo” abrangue a: (i) persoas que teñan a condición de traballadores no sentido do artigo 45.1 do TFUE, incluídos os funcionarios, (ii) persoas que ostenten a consideración de traballadores non asalariados no sentido do artigo 49 do TFUE, (iii) accionistas e persoas que formen parte do órgano de administración ou dirección dunha empresa; incluídos os membros non executivos, (iv) voluntarios e traballadores en prácticas, reciban ou non unha remuneración e (v) calquera persoa que traballe baixo a supervisión e dirección de contratistas, subcontratistas e provedores.

---

<sup>25</sup> [Unha persoa física que comunica ou revela publicamente información sobre infraccións obtida no contexto das súas actividades laborais].

<sup>26</sup> [As actividades de traballo presentes ou pasadas no sector público ou privado a través das cales, con independencia da natureza de ditas actividades, as persoas poden obter información sobre infraccións e no que estas persoas poderían sufrir represalias se comunicasen dita información].

### 3.2 Os traballadores no sentido do art.45 do TFUE

A cuestión do ámbito subxectivo de aplicación do Dereito do Traballo a nivel europeo é unha fenda continuamente aberta; pois na normativa da Unión Europea non existe un concepto legal, uniforme e unitario, de traballador (Sánchez-Urán Azaña, 2017, pp.4-5,13). Recentemente, desbotouse unha importante oportunidade de ofrecer unha definición europea de traballador a través da Directiva (UE) 2019/1152<sup>27</sup> relativa a unhas condicións laborais transparentes e previsibles na Unión Europea (Contreras Hernández, 2020, par.2).

A falta de consenso á hora de determinar un concepto supranacional de traballador subordinado evidénciase na existencia de dous bloques de normativa europea derivada: aquel que non inclúe expresamente un concepto de traballador; e outro que remite ós Estados membros para que sexan eles os que determinen o ámbito de aplicación (Cabeza Pereiro, 2020, p.16). Esta ambivalencia xerou dilemas interpretativos fronte ós que tivo que responder o Tribunal de Xustiza da Unión Europea.

O artigo 4.1.a) da Directiva (UE) 2019/1937 inclúe no seu ámbito de aplicación a toda aquela persoa que teña a consideración de traballador a efectos do artigo 45.1 do TFUE; é dicir, tal e como se recorda no Considerando 38 da Directiva (UE) 2019/1937, refírese a: “persona que lleva a cabo, durante cierto tiempo, en favor de otra y bajo su dirección, determinadas prestaciones a cambio de una retribución”<sup>28</sup>. Esta amplísima noción de traballador remóntase á unha interpretación xurisprudencial, concretamente á establecida polo Tribunal de Xustiza da Unión Europea a raíz da famosa sentenza *Lawrie-Blum* de 3 de xullo de 1986 no ámbito da libre circulación dos traballadores. En definitiva, para determinar o ámbito de aplicación da Directiva de protección dos *whistleblowers* remítese a un concepto xurisprudencial de traballador construído en relación á libre circulación de traballadores; ante a falla dunha definición europea xeral de traballador.

---

<sup>27</sup> Directiva (UE) 2019/1152 do Parlamento Europeo e do Consello, de 20 de xuño de 2019, relativa a unhas condicións laborais transparentes e previsibles na Unión Europea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1152&from=ES>

<sup>28</sup> [Persoa que leva a cabo, durante certo tempo, en favor doutra e baixo a súa dirección, determinadas prestacións a cambio dunha retribución].

Polo tanto, ademais dos funcionarios, na extensa definición de traballador quedan incluídas así mesmo as “relacións laborais atípicas” que se nomean no Considerando 38 da Directiva (UE) 2019/1937. Refírese con esta expresión a traballadores a tempo parcial, con contratos de duración determinada e persoas contratadas a través de empresas de traballo temporal. En definitiva, situacións laborais máis propensas á precariedade; a cal pode complicar a aplicación dos sistemas de protección previstos na norma.

O propósito extensivo do ámbito persoal da Directiva (UE) 2019/1937 refléxase en que resulta de aplicación non só ás persoas que comuniquen información sobre infraccións durante a vixencia do seu contrato; senón que tamén estende as súas garantías para aqueles que o fagan unha vez rematada a súa relación laboral (art.4.2) ou mesmo cando esta aínda non se iniciara (art.4.3). O último suposto fai referencia a aqueles casos nos que os datos sobre as irregularidades se conseguen no desenvolvemento dunha negociación precontractual ou dun proceso selectivo.

### **3.3 Denunciantes distintos ós traballadores**

Procedendo a unha análise conxunta do considerando 39 e dos apartados b), c) e d) do artigo 4 da Directiva (UE) 2019/1937 conclúese que tamén se consideran denunciante aquelas persoas físicas que, se ben non son traballadores a efectos do artigo 45.1 do TFUE, poden ter un rol importante á hora de alertar sobre infraccións de Dereito da UE. Non obstante, han de ser individuos que se atopen nunha posición de vulnerabilidade económica no seo das relacións laborais tal e como dispón o Considerando 39 (cumpren os dous requisitos para consideralos denunciante: obteñen a información nun contexto laboral e poden ser obxecto de represalias, como se precisará máis adiante).

Deste xeito, inclúense tamén no ámbito de aplicación persoal da Directiva (UE) 2019/1937: (i) as persoas que ostenten a consideración de traballadores non asalariados no sentido do artigo 49 do TFUE (autónomos), (ii) os accionistas e persoas que formen parte do órgano de administración ou dirección dunha empresa; incluídos os membros non executivos, (iii) voluntarios e traballadores en prácticas, reciban ou non unha remuneración e (iv) calquera persoa que traballe baixo a supervisión e dirección de contratistas, subcontratistas e provedores.

## **CAPÍTULO III. A PREVISIÓN CRUCIAL DA DIRECTIVA (UE) 2019/1937:**

### **A PROTECCIÓN FRONTE ÁS REPRESALIAS**

#### **1. O DENUNCIANTE ANTE O MEDO ÁS REPRESALIAS**

##### **1.1 As represalias, lacra silenciosa pero contaxiosa**

Tal e como se mencionou con anterioridade, o segundo aspecto que caracteriza ó denunciante de irregularidades é o de estar exposto a represalias. A Directiva (UE) 2019/1937 ocúpase de definir o que considera represalia no artigo 5.11: “toda acción u omisión, directa o indirecta, que tenga lugar en el contexto laboral, que esté motivada por una denuncia interna o externa o por una revelación pública y que cause o pueda causar prejuicios injustificados al denunciante”<sup>29</sup>.

O artigo 19 da Directiva (UE) 2019/1937 determina que os Estados membros deben adoptar as medidas necesarias para prohibir as represalias fronte ós denunciantes. Ofrece este precepto unha concreción da ampla definición de represalia a través dun listado exemplificativo, entre as que destacan: os despidos, a denegación de ascensos, o cambio de posto de traballo... Con todo, é unha enumeración aberta posto que no propio artigo 19 alúdese a “toda forma de represalia”; incluíndo, polo tanto, calquera acción que implique un reproche ó traballador polo feito de denunciar (López Cumbre, 2019, p.4).

As represalias descritas no artigo 19, que se tratarán con máis detalle no apartado 3.1 destinado ás medidas de prevención de represalias, son de carácter laboral. Non obstante, como se precisa no artigo 4 da Directiva (UE) 2019/1937, a condición de denunciante tamén se lle outorga a persoas que, sen ser traballadores, poden ter acceso a información sobre feitos denunciados na contorna laboral. Agora ben, a modo de exemplo, os traballadores non asalariados ou os accionistas; se ben segundo a Directiva poden ser tamén denunciante non van estar expostos a represalias laborais tales como o despido.

---

<sup>29</sup> [Toda acción ou omisión, directa ou indirecta, que teña lugar no contexto laboral, que estea motivada por unha denuncia interna ou externa ou por unha revelación pública e que cause ou poida causar prexuízos inxustificadas ó denunciante].

Sen embargo, poden sufrir outro tipo de represalias que se encargan de precisar os considerandos 39 e 40 da Directiva (UE) 2019/1937; e polo tanto, reúnen así mesmo os dous aspectos claves para considerarse denunciante. Deste xeito, os profesionais que prestan servizos por conta propia, os accionistas e persoas pertencentes a órganos de administración, os voluntarios e traballadores en prácticas, contratistas, subcontratistas e provedores así como persoas que aínda non iniciaran ou xa remataran a relación laboral poden ser obxecto de represalias tales coma as seguintes: coaccións, intimidacións ou acoso, rescisión dos seus servizos<sup>30</sup>, inclusión en listas negras ou danos reputacionais. Entre estes últimos, pódense citar a modo de exemplo, as referencias de traballo negativas no caso das persoas en prácticas ou os boicots á actividade empresarial dos que prestan os seus servizos por conta propia.

Así mesmo, existen outros suxeitos que pola súa relación co alertador tamén poden atoparse expostos a represalias; se ben non son eles quen comunican a información sobre infraccións; e polo tanto, non posúen a consideración de denunciante. Non obstante, a Directiva (UE) 2019/1937 no considerando 41 e no artigo 4.4 estende as medidas de protección fronte a represalias tamén a estes colectivos; permitindo así a salvagarda fronte ás denominadas represalias indirectas (Mercader Uguina, 2020, par.40) ou represalias por asociación (Lousada Arochena e Ron Latas, 2020, p.17). Concretamente, as devanditas disposicións aplícanse tamén a facilitadores, terceiras persoas vencelladas ó denunciante susceptibles de padecer represalias no contexto laboral (por exemplo, familiares ou compañeiros de traballo) e a entidades xurídicas das que sexa propietario o denunciante, traballe para elas ou este unido mediante outro vínculo no contexto laboral (Directiva (UE) 2019/1937, 2019, art.4.4 a), b) e c) ).

## **1.2. Requisitos para a protección dos denunciante**

Os denunciante, para ter dereito á protección artellada en virtude da Directiva (UE) 2019/1937, deben cumprir dúas condicións establecidas no seu artigo 6 que se detallan a continuación.

---

<sup>30</sup> Represalia aplicable a todos os suxeitos mencionados agás ós accionistas ou ás persoas que ben non iniciaran, ben xa remataran a relación laboral.

O artigo 6.1 a) da Directiva esixe ó denunciante dispor de “motivos razoables para pensar que a información sobre infraccións denunciadas es veraz en el momento de la denuncia”<sup>31</sup> (Directiva (UE) 2019/1937, 2019, art.6.1 a ).

En primeiro lugar, esíxense “motivos razoables” (non probas concluíntes) que permitan ós *whistleblowers* crer, á hora de denunciar, que os feitos sobre os que alertan son certos. Se os denunciante comunican de xeito intencionado e consciente datos incorrectos non gozarán da protección, configurándose a esixencia de motivos razoables coma unha salvagarda fronte ás alertas mal intencionadas ou frívolas (Directiva (UE) 2019/1937, 2019, cdo.32). É máis, neste caso poden ser sancionados tal e como se contempla no artigo 21.3 da Directiva. Agora ben, o devandito requisito deberá ser interpretado con xenerosidade tendo en conta ás inverosímiles situacións que acontecen na actualidade. Tampouco recibirán a protección outorgada ós denunciante aqueles individuos que comuniquen información amplamente coñecida polo público ou rumores non confirmados, tal e como dispón o considerando 43 da Directiva (UE) 2019/1937.

En principio, segundo o considerando 32 da Directiva (UE) 2019/1937, os motivos polos que se realice a denuncia son irrelevantes a efectos de brindar protección a quen decida presentala. A Directiva (UE) 2019/1937 non require, de forma expresa, en ningún momento a existencia de boa fe. Establécese como importante o valor da información difundida e non as razóns que leven a denunciar; sendo a cuestión prioritaria que a alerta redunde en beneficio do interese público (Hobby, 2014, par.13).

O segundo concepto a detallar é o de “información sobre infraccións”, pois a Directiva (UE) 2019/1937 encargase de definilo no artigo 5.2. Abrangue tanto as infraccións reais como as potenciais sobre as que existan sospeitas razoables de que se efectúen na organización coa que o denunciante estea ou estivese en contacto por razón do seu traballo.

Así mesmo, é necesario dispor de motivos razoables para considerar que a información se encadra dentro do ámbito de aplicación da Directiva (art.6.1 a); é dicir, que se refire a algunha das materias do artigo 2 da Directiva (UE) 2019/1937.

A segunda condición, establecida no artigo 6 b) da Directiva (UE) 2019/1937, consiste en que a denuncia debe realizarse por canles internas ou externas, ou a través de

---

<sup>31</sup> [motivos razoables para pensar que a información sobre infraccións denunciadas é veraz no momento da denuncia].

revelación pública segundo ás normas establecidas ó respecto, que se detallarán no apartado seguinte.

## **2. NIVEIS E CONFIGURACIÓN DAS CANLES DE DENUNCIA**

### **2.1 Canles de denuncia interna: os trapos sucios lávanse na casa**

A Directiva (UE) 2019/1937 introduce no seu artigo 8 a obriga de implantar canles internas de denuncia, tanto nas entidades xurídicas do sector privado coma do público. Esta medida álzase coma a principal novidade establecida pola norma europea e probablemente sexa a que máis transcendencia práctica presente (Caro Catalán, 2021, p.2171). Á hora de determinar a devandita esixencia recórrase a un criterio vencellado ó tamaño e ó tipo de actividade levada a cabo polas organizacións (Mercader Uguina, 2020, par.47).

No sector privado, o deber afecta ás empresas de máis de 50 traballadores e a aquelas que, independentemente do número de empregados, se inclúan no ámbito de aplicación dos actos da Unión recollidos nas partes I.B e II do anexo<sup>32</sup> (Directiva (UE) 2019/1937, 2019, arts.8.3 e 8.4). Agora ben, a Directiva (a través do seu artigo 8.7) tamén permite ós Estados membros ampliar a obriga ás empresas de menos de 50 traballadores en función da natureza das súas actividades e do nivel de risco asociado; tras realizar unha axeitada avaliación do risco<sup>33</sup>.

No sector público, o deber de establecer vías de denuncia interna esténdese a todas as entidades xurídicas; se ben se abre a posibilidade ós Estados membros de eximir ós municipios de menos de 10 000 habitantes ou con menos de 50 empregados (Directiva (UE) 2019/1937, 2019, art.8.9).

O artigo 8.1 da Directiva (UE) 2019/1937 determina que os interlocutores sociais han de ser consultados respecto á instauración das canles internas de denuncia e permite a

---

<sup>32</sup> Servizos, produtos e mercados financeiros, prevención de branqueo de capitais, financiación do terrorismo, seguridade do transporte e protección do medio ambiente.

<sup>33</sup> O considerando 49 da Directiva (UE) 2019/1937 mesmo alenta ós Estados membros a que impulsen a todas as empresas de menos de 50 traballadores a dispor de canles de denuncia interna; aínda que estes se axusten a uns requisitos máis laxos que os da presente Directiva (respectando sempre a confidencialidade e o seguimento dilixente da denuncia).

apertura dun campo prolífico para a negociación colectiva no relativo ó seu deseño, se así se decide na norma de transposición.

Agora ben, a o artigo 9 da Directiva (UE) 2019/1937 ocúpase de precisar as características esenciais dos medios de denuncia interna. Cómpre salientar que deben asegurar a confidencialidade da identidade do denunciante así como de terceiros ós que se aluda na denuncia. En canto á forma, é posible denunciar de xeito verbal, escrito; ou mesmo de ambas maneiras. A acusación verbal ten que poder formularse por vía telefónica ou empregando outros recursos de mensaxes de voz; así como a través dunha reunión presencial. Respecto á denuncia escrita, o considerando 53 da Directiva (UE) 2019/1937 indica que pode realizarse a través dunha caixa de correo física, unha plataforma en liña ou por correo.

A información que se transmite a través das canles internas ten como destinataria a propia entidade; ou máis concretamente, os responsables designados especificamente para tal fin. Neste sentido, o artigo 9.1.c) da Directiva (UE) 2019/1937, establece que se ha de nomear unha persoa ou un departamento imparcial para recibir as denuncias, manter a comunicación co *whistleblower* e darlle resposta. É posible tanto que se designen persoas ou órganos distintos para a recepción e o seguimento da denuncia, coma que se unifiquen ambas funcións nunha única persoa ou órgano (opción especialmente interesante para as pequenas organizacións). Ademais, tal e como se establece no artigo 8.6 da Directiva, as empresas que teñan entre 50 e 249 empregados poden compartir recursos para a recepción e investigación das denuncias.

Así mesmo, os procedementos internos de denuncia poden xestionarse desde a propia organización ou externalizarse (Directiva (UE) 2019/1937, 2019, art.5). Se se opta pola primeira opción, no considerando 56 da Directiva, cítase (a modo de exemplo) como posible encargado ó responsable de recursos humanos. Se pola contra, se lle encomenda a xestión a un terceiro; este debe cumprir os mesmos requisitos que se esixen no caso de que se configuren internamente. No considerando 54 da Directiva noméanse, coma posibles terceiros responsables, a: provedores de plataformas de denuncia externa, representantes sindicais e representantes dos traballadores; entre outros.

Outra cuestión a salientar é que a Directiva (UE) 2019/1937 require un seguimento e unha tramitación dilixente da denuncia. Desde que se recibe, ten que remitirse ó denunciante un acuse de recibo nun prazo máximo de 7 días consonte o artigo 9.1.b).

Ademais, segundo o artigo 9.1 f), a resposta ten que ser emitida nun prazo razoable; non superior a 3 meses a partir do acuse de recibo.

## **2.2 Canles de denuncia externa: os trapos sucios lévanse ás autoridades**

A Directiva (UE) 2019/1937 tamén contempla a posibilidade de que os denunciante acudan a canles de denuncia externa. A estes efectos, a través do seu artigo 11, obriga ós Estados membros a designar ás autoridades competentes para a recepción, resposta e seguimento das denuncias. O considerando 64 da Directiva menciona que estas autoridades poden ser, entre outras: autoridades xudiciais, organismos de supervisión con competencia nos eidos específicos, autoridades con competencias máis xerais a escala central, entidades de loita contra a corrupción...

Entre as funcións das devanditas autoridades atópase establecer canles de denuncia externa independentes e autónomas. Os seus estándares de funcionamento, regulados nos artigos 11 e 12 da Directiva (UE) 2019/1937, non difiren en gran medida dos prescritos para ás internas (formatos admitidos de denuncia, dilixencia e prontitude na tramitación, importancia da confidencialidade...). Non obstante, para un cumprimento axeitado das súas tarefas, a norma europea salienta a necesidade de que as autoridades designadas dispoñan de recursos suficientes e de persoal con formación específica a tal efecto (Directiva (UE) 2019/1937, 2019, arts.11.1 e 12.5). Así mesmo, outorgase un gran protagonismo ás súas páxinas web como medio de divulgación da información relativa o funcionamento das canles externas (Directiva (UE) 2019/1937, 2019, art.13).

## **2.3 Revelación pública: os trapos sucios airéanse**

A revelación pública defínese no artigo 5 da Directiva (UE) 2019/1937 coma o feito de ofrecer ó público información sobre infraccións. No considerando 45 da Directiva cítanse algúns modos de acadalo; por exemplo a través das redes sociais ou dos medios de comunicación. Con todo, a regulación da revelación pública é sucinta; de modo que a norma non logra aclarar os requisitos que levarían a cualificar unha comunicación de información como pública (Lousada Arochena e Ron Latas, 2020, p.44).

## **2.4 Regras de articulación das canles de denuncia**

Tal e como se desprende do exposto ata o momento, a Directiva (UE) 2019/1937 contempla tres posibles vías de denuncia: a interna, a externa e a revelación pública. Agora ben, cómpre coñecer a orde de prelación entre ambas.

En primeiro lugar, a Directiva (UE) 2019/1937 amosa a súa preferencia polo emprego das canles internas. Tal que así, no seu artigo 7.1 establece: “como principio general (...) la información sobre infracciones podrá comunicarse a través de los canales y procedimientos de denuncia interna”<sup>34</sup>. Polo tanto, cualifica como principais as vías de denuncia interna; e en consecuencia, a externa e a revelación pública como residuais ( Directiva (UE) 2019/1937, 2019,Cdos.33 e 47; Lousada Arochena e Ron Latas, 2020, p.24).

Consonte ó anterior, o artigo 7.2 da Directiva (UE) 2019/1937 dispón que os Estados membros promoverán a comunicación a través das canles de denuncia interna antes que esta se canalice a través das externas. Non obstante, este precepto impón dúas limitacións ó uso das vías internas: (a) que información se poida tratar de xeito efectivo internamente e (b) que o alertador teña a convicción de que non existe risco de represalias.

Malia que inicialmente a norma europea parece apostar firmemente pola denuncia interna, esta preferencia dilúese a través do seu artigo 10 ó determinar que os alertadores comunicarán a información “en primer lugar a través de los canales de denuncia interna, o bien comunicándola directamente a través de los canales de denuncia externa”<sup>35</sup>. Deste xeito, seméllase recoñecer unha relación de alternancia; podendo elixir os denunciante a vía de alerta que estimen máis atinada en función das circunstancias do caso concreto (Directiva (UE) 2019/1937, 2020, cdo.33).

Polo tanto, os denunciante poden recorrer ós procedementos externos de denuncia, ben tras empregar con carácter previo os internos; ben acudindo directamente ós externos. Dentro da primeira opción, encadraríanse certos supostos que se mencionan no considerando 61 da Directiva, tales coma que os medios internos non traten diligentemente a denuncia, non den resposta no prazo previsto (con carácter xeral, 3 meses) ou non emprendan ningunha acción fronte a infracción pese que a investigación interna recoñeza a súa existencia.

---

<sup>34</sup> [a información sobre infraccións poderá comunicarse a través das canles e procedementos de denuncia interna].

<sup>35</sup> [en primeiro lugar, a través das canles de denuncia interna, ou ben, comunicándolla directamente a través das canles de denuncia externa].

Unha segunda posibilidade é denunciar, sen rodeos, ante a autoridade competente. Esta situación englobaría circunstancias ás que se alude nos considerandos 61 e 62 da Directiva. Pódense destacar as seguintes: que non sexa posible empregar as canles internas porque as empresas non están obrigadas a implantalas en función do número de traballadores, que os denunciante teñen razóns válidas para crer que poden sufrir represalias ou para considerar que as autoridades están mellor ubicadas que os membros da organización para tratar a alerta (por exemplo, porque o responsable do tratamento da denuncia no contexto laboral está involucrado no ilícito ou existe risco de destrución de probas).

A terceira vía de denuncia de irregularidades é a revelación pública. Esta configúrase coma unha canle “subsidiaria y excepcional”<sup>36</sup> (Caro Catalán, 2021, p.2174). O alertador só poderá recorrer a ela en situacións de ineficacia das canles internas e externas ou cando teña motivos razoables para crer que (a) a infracción supón un perigo inminente ou manifesto para o interese público ou (b) a denuncia externa implica risco de represalia ou hai poucas esperanzas de que reciba un tratamento efectivo; por exemplo, porque a autoridade é cómplice do autor da infracción (Directiva (UE) 2019/1937, 2019, art.15).

En definitiva, o uso de canles externas non queda sometido ó previo emprego das internas. O denunciante é libre de elixir entre as vías internas ou as externas (Bachmaier Winter, 2019, par.31) estendéndose a protección artellada na Directiva (UE) 2019/1937 a ambos supostos; se ben o lexislador europeo fai especial fincapé en que se a irregularidade pode ser atallada a nivel interno, resulta preferible valerse das canles internas. Sen embargo, para a revelación pública contéplase unha ordenación máis restritiva; de forma que o denunciante só poderá acollerse ó réxime de protección comunitaria nos dous casos sinalados no artigo 15 da Directiva (UE) 2019/1937.

### **3. GARANTÍAS PARA OS DENUNCIANTES**

A confidencialidade eríxese coma a medida esencial de salvagarda dos denunciante; de xeito que a súa identidade non pode ser desvelada a persoas distintas das habilitadas

---

<sup>36</sup> [subsidiaria e excepcional].

para a recepción e o seguimento das denuncias<sup>37</sup> (Directiva (UE) 2019/1937, 2019, art.16). Non obstante, o amparo do que goza o alertador complétase extensamente a través do “Capítulo VI: Medidas de protección” da Directiva (UE) 2019/1937. Este recolle unha serie de medidas que, en síntese, pódense agrupar en disposicións preventivas, de apoio, protectoras e sancionadoras.

### **3.1 Medidas de prevención de represalias**

En canto ás medidas preventivas, cómpre destacar a prohibición de toda forma de represalia; pois un contundente veto legal delas presenta un gran efecto disuasorio (Sáez Lara, 2020, p.230). Determinábase a devandita prohibición no artigo 19 da Directiva (UE) 2019/1937, como xa se mencionou con anterioridade, e abarca tanto as efectuadas coma as ameazas ou tentativas de represalia. A Directiva (UE) 2019/1937 fixo un esforzo por determinar conductas constitutivas de represalia laboral, máis aló do frecuente despido. Jover Ramírez (2020) clasifica as represalias mencionadas no artigo 19 da Directiva (UE) 2019/1937 en relación a determinados aspectos da relación laboral: os contratos, a promoción, a formación etc.; da forma que se sintetiza a continuación (p.64).

Algunhas das represalias contempladas polo lexislador europeo son referidas á contratación: a non conversión dun contrato temporal en indefinido (sempre que houberse expectativas lexítimas dese cambio) así como a non renovación ou a terminación anticipada dun contrato temporal. En canto á promoción, cita a degradación ou a denegación de ascensos; e no relativo á formación, tamén alude ó posible veto á mesma.

Outro tipo de represalias que recolle a Directiva (UE) 2019/1937 no seu artigo 19 son ás que sería posible cualificar coma “vencelladas á prestación de servizos”: modificación do horario de traballo, da localización, do posto e/ou redución salarial. Refírese ademais a accións de carácter disciplinario coma a suspensión, o despido a destitución ou medidas equivalentes; e outras sancións, incluídas as pecuniarias<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> De forma extraordinaria, a identidade do denunciante pode ser desvelada se existe unha obriga derivada de normas sobre procesos xudiciais que así o determine, tal e como se dispón no artigo 16.2 da Directiva (UE) 2019/1937.

<sup>38</sup> As sancións pecuniarias xa están expresamente prohibidas en España pois no artigo 58.3 do Real Decreto Lexislativo 2/2015 de 23 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do Estatuto dos Traballadores establécese que non se poden impoñer ós traballadores multas de haber.

Así mesmo, noméanse represalias que pola súa entidade poden supor unha vulneración de dereitos fundamentais: coaccións, intimidacións, acoso, discriminación ou trato desfavorable ou inxusto; entre outras.

Poderíase engadir, ó meu xuízo, outra categoría relativa ós prexuízos na reputación, e dentro situar a inclusión en listas negras que poden conducir a que nun futuro a persoa non atope emprego ou os danos reputacionais a través dos medios sociais que se citan no artigo 19 da Directiva (UE) 2019/1937.

### **3.2 Medidas de apoio ó denunciante**

As medidas de apoio regúlanse no artigo 20 da Directiva (UE) 2019/1937. A primeira delas é a oferta de información e asesoramento (independentes e gratuítos) sobre os procedementos posibles e a salvagarda fronte as represalias. Esta opción resulta útil, por exemplo, para guiar ó alertador acerca de se a información da que é coñecedor entra no ámbito de aplicación da norma sobre a protección de denunciantes (Directiva (UE) 2019/1937, 2019, cdo.89).

Tamén contempla o lexislador europeo a asistencia efectiva por parte das autoridades competentes, a asistencia xurídica; e mesmo apoio financeiro e psicolóxico no marco dun proceso xudicial. As devanditas medidas de apoio serán proporcionadas pola entidade administrativa determinada ó efecto; que segundo o artigo 20.3 da Directiva (UE) 2019/1937 ha de ser única e independente.

### **3.3 Medidas de protección fronte ás represalias**

Entre as denominadas medidas de protección fronte a represalias, destaca a exención da responsabilidade do denunciante por revelación de segredos; sempre que teña motivos razoables para crer que a comunicación da información é necesaria. Agora ben, esta ausencia de responsabilidade non opera no caso de que cometese un delito para obter os datos; pois a responsabilidade penal seguirá axustándose ó Dereito nacional aplicable. Tamén se recollen garantías procesuais (disposicións sobre inversión da carga da proba en supostos de represalia e medidas provisionais durante a espera á resolución do proceso) e a concesión de indemnizacións por danos e prexuízos (Directiva (UE) 2019/1937, 2019, art.21).

### **3.4 As sancións**

O artigo 23 da Directiva (UE) 2019/1937 determina que os Estados membros impondrán sancións (entre outros) a quenes impidan ou traten de impedir as denuncias, adopten represalias contra ós alertadores ou desobedezan o deber de confidencialidade da identidade dos denunciante.

A Directiva (UE) 2019/1937 non especifica sancións relativas ó incumprimento do deber de establecer canles de denuncia por parte das empresas que quedan obrigadas a instauralas en virtude dela; mais dita infracción pódese entender incluída na acción de impedir ou intentar impedir as denuncias (Mercader Uguina, 2020, p.23).

## **4. A NECESARIA TRANSPOSICIÓN DA DIRECTIVA (UE) 2019/1937 EN ESPAÑA**

A Directiva (UE) 2019/1937, no seu artigo 26, fixa como data límite de transposición ás lexislacións nacionais dos Estados membros o 17 de decembro de 2021. Non obstante, ás empresas do sector privado que teñan entre 50 e 249 empregados amplíalles o vencemento para dar cumprimento á obriga de establecer canles de denuncia interna ata o 17 de decembro de 2023.

### **4.1 A situación precedente á Directiva (UE) 2019/1937**

A diferenza doutros países da súa contorna, España non dispón ata o momento dunha lexislación a nivel estatal de protección dos denunciante; polo que a transposición da Directiva álzase coma un asunto crucial no país. Se ben non resulta oportuno obviar o esforzo de certas comunidades autónomas por abordar esta cuestión (Castela e León, Comunidade Valenciana, Illas Baleares, Aragón, Navarra, Asturias e recentemente, Andalucía); o certo é que a normativa autonómica presenta carencias (Torrent I Santamaria e Pérez Gil de Gómez, 2020, p.85). Para comezar, restrinxen o seu obxecto á loita contra o fraude e a corrupción na administración pública; e maioritariamente, opta por incentivar a denuncia a través de canles externas coma axencias antifraude ou anticorrupción creadas ó efecto (Sierra Rodríguez, 2020, pp.71-73). Unha importante lágoa presente nestas leis é o escaso nivel de detalle co que tratan as posibles medidas de protección; se ben recoñecen a necesidade de ofrecer amparo ós denunciante.

Por outra banda, a transposición da Directiva (UE) 2019/1937 non vai supor o primeiro contacto das empresas do sector privado español coas canles de denuncia. Concretamente, estas experimentaron un importante impulso ó determinarse como requisito de modelos eficaces de prevención de delitos (*compliance*). Os devanditos modelos de cumprimento normativo implantáronse nalgunhas empresas porque permiten a exoneración ou atenuación da responsabilidade penal das persoas xurídicas que os configuren; mais non se trata dunha obriga legal, senón que ten carácter voluntario para aquelas entidades que se queiran beneficiarse da medida (Mercader Uguina, 2020, pp.27-28).

En definitiva, trátase dunha regulación limitada no obxecto, no ámbito de aplicación e nas garantías dos denunciante. As normas e experiencias no país sobre a denuncia de irregularidades, tanto no sector público coma no privado, afirma Sáez Lara (2020) que: “dibujan un panorama complexo, que no facilita, a mi juicio, la protección de los eventuales denunciante”<sup>39</sup> (p.40).

#### **4.2 O escenario actual: esperando a Godot**

O prazo de transposición da Directiva (UE) 2019/1937 venceu o 17 de decembro de 2021; pero España non o cumpriu, motivo polo cal a Comisión Europea iniciou a finais de xaneiro un procedemento de infracción (Oficina Antifrau de Catalunya, 2022). Non obstante, o Consello de Ministros demorou ata marzo de 2022 a aprobación do anteproxecto para a transposición da Directiva *Whistleblowing* (Ministerio de Justicia, 2022); denominado Anteproxecto de Lei reguladora da protección das persoas que informen sobre infraccións normativas e de loita contra a corrupción pola que se traspón a Directiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeo e do Consello, de 23 de outubro de 2019, relativa á protección das persoas que informen sobre infraccións de Dereito da Unión<sup>40</sup>.

Se ben o anteproxecto aínda pode sufrir múltiples modificacións ata a súa aprobación como lei, é útil a fin de advertir a orientación que vai seguir o lexislador español para a transposición da Directiva (UE) 2019/1937. Este semella consciente de que a Directiva fixa os estándares mínimos de protección dos alertadores, os cales adopta; pero vai

---

<sup>39</sup> [debuxan un panorama complexo, que non facilita, ó meu xuízo, a protección de eventuais denunciante].

<sup>40</sup> En adelante, APL informante.

máis aló, determinando unha serie de avances respecto á norma europea que se sintetizan a continuación.

En primeiro lugar, no anteproxecto recóllese un cambio conceptual, substituíndo o temo “denunciantes” por “informantes”. Ademais, amplíase o ámbito de aplicación obxectivo, abarcando a “infracción penal o administrativa grave o muy grave o cualquier vulneración del resto del ordenamiento jurídico siempre que, en cualquiera de los casos, afecten o menoscaben directamente el interés general”<sup>41</sup>; especificando que o interese xeral resulta danado cando esas accións provoquen unha perda económica para a Facenda Pública (APL informantes, 2022, art.2). A través desta remisión xeral a infraccións do resto do ordenamento xurídico, o anteproxecto non se limita exclusivamente a aquelas de Dereito da UE.

En segundo lugar, a obriga de dispoñer de sistemas internos de información contéplase para máis entidades das inicialmente previstas. No sector privado, ademais de resultar aplicable ás empresas de 50 ou máis traballadores, tamén abrangue ós partidos políticos, sindicatos, patronais e fundacións creadas por calquera deles (sempre que reciban fondos públicos) independentemente do número de empregados (APL informantes, 2022, art.10).

No sector público, todas as Administracións Públicas<sup>42</sup> teñen que contar con canles internas de información. Polo tanto, no anteproxecto non se fai uso da posibilidade de eximir ós municipios de menos de 10 000 habitantes ou 50 traballadores; se ben nestes casos permíteselles compartir os sistemas internos de información e os recursos necesarios (APL informantes, 2022, arts.13 e 14).

Para as empresas do sector privado de entre 50 e 249 traballadores adiántase case un ano o devandito deber; resultando de aplicación para estas a partir do 1 de xaneiro de 2023. O resto de entidades deben instauralos nun prazo de 3 meses a partir da entrada en vigor da lei (APL informantes, 2022, DT 3ª).

Cómpre destacar a creación dunha autoridade competente para a xestión da vía externa de comunicación: a Autoridade Independente de Protección do Informante, adscrita ó Ministerio de Xustiza e dotada de independencia orgánica e funcional respecto ó Goberno. Á parte de encomendarlle a xestión da canle externa de denuncias e a

---

<sup>41</sup> [infracción penal ou administrativa grave ou moi grave ou calquera vulneración do resto do ordenamento xurídico sempre que, en calquera dos casos, afecten ou mingüen directamente o interese xeral].

<sup>42</sup> Ampliase a todas as entidades que integran o sector público, incluída a Casa da Súa Maxestade o Rei.

adopción das medidas de protección do alertador, recoñécelle potestade normativa e sancionadora (APL informantes, 2022, arts.42 e 43). Así mesmo, habilitase ás Comunidades Autónomas para crear a súa propia autoridade independente de protección do informante (APL informantes, 2022, art.24.2).

Unha polémica cuestión que se deixaba en mans dos Estados era decidir sobre a admisión das alertas anónimas; aspecto que o lexislador español acepta (APL informantes, 2022, arts.17.1 e 21.1). Outra novidade inserida polo anteproxecto é a introdución e regulación de programas de clemencia, que consisten en eximir ou atenuar o cumprimento da sanción derivada dunha infracción administrativa a quen informe da mesma malia participar nela; baixo determinados requisitos establecidos no artigo 40. Respecto ó réxime sancionador, tipifica as sancións e prevé elevadas contías; chegando as sancións a persoas xurídicas por infraccións moi graves ó millón de euros coma se recolle no artigo 65 do anteproxecto.

Sen embargo, o anteproxecto non implica só avances positivos. Desde o meu punto de vista, unha das principais críticas que se lle pode imputar é a limitación que establece no seu artigo 36.2 en relación ó amparo fronte ás represalias; pois dispón que os informantes estarán protexidos mentres dure a investigación e nos dous anos seguintes a súa finalización (ou á data na que tivo lugar a revelación pública). Este límite temporal non se establece na Directiva (UE) 2019/1937 e supón un retroceso na protección dos alertadores. Como ben di o proverbio popular, a vinganza é un prato que se serve frío; polo que non se debería restrinxir a protección ofrecida a un espazo temporal. As represalias non se han de valorar en función do momento no que se cometan, senón polo dano que producen. Pénsese, por exemplo, nos danos reputacionais no contexto laboral que é posible que se estendan ó longo de varios anos...o informante non precisa acaso protección, por exemplo, en forma de asistencia psicolóxica e/ou legal?

En definitiva, a aprobación do anteproxecto de lei é un paso necesario que supón un avance no camiño cara a meta: a articulación do marco normativo da protección dos informantes en España. Resulta meritorio optar por unha transposición da Directiva (UE) 2019/1937 que vai máis aló da súa transcripción; pero tamén é oportuno que na súa inminente tramitación parlamentaria se aporte máis luz sobre a senda e se retiren pedras que poden entorpecer o camiño. Godot, de chegar tarde, que chegue ben.

## CONCLUSIÓNS

PRIMEIRA. O lexislador europeo amósase consciente de que a necesaria colaboración cos alertadores para perseguir ilícitos que afectan ó benestar social pode verse frustrada polo medo ás represalias. A fin de evitalas e reparalas, configura un réxime de protección do denunciante; tratando de paliar a fragmentación normativa existente sobre a cuestión ata o momento, tanto a escala da Unión Europea coma nos Estados membros.

Neste sentido, a previsión da norma europea que vai supor un cambio organizativo masivo na práctica é a obriga de establecer sistemas internos de denuncia en todas as empresas do sector privado de 50 ou máis traballadores e en todas as entidades do sector público (excepto algunha exención permitida para os municipios de poucos habitantes). Se ben a Directiva (UE) 2019/1937 mostra a preferencia polo uso das canles internas, permite igualmente a denuncia externa ante a autoridade que os Estados membros determinen competente. En ambos casos, o realmente importante e novidoso son as garantías que se establecen: dilixencia no tratamento da denuncia e confidencialidade (e mesmo, anonimato se o permiten os Estados membros); fronte á dinámica de denuncia formal identificada. Se non se desvela a identidade do alertador, difícil é que sufra represalias; polo que esta medida ten un importante carácter preventivo.

SEGUNDA. A preferencia da Directiva (UE) 2019/1937 polo uso de canles internas (pese a non impoñer o seu emprego obrigatorio) e a restrición do amparo ós informantes no caso de acudir á revelación pública evidencian que a norma europea non só se preocupa de protexer ós traballadores, senón tamén ás empresas. Deste xeito, ofrécelles a oportunidade de por fin ás irregularidades no seu ámbito interno e evitar que traspasen á esfera pública; eludindo así os danos na reputación que pode comportar a revelación pública.

TERCEIRA. A pesar da seguridade coa que se constrúen as novas canles de denuncia, pode acontecer que se destape a identidade do denunciante e sexa obxecto de represalias. Polo tanto, a norma europea determina un amplo catálogo de represalias laborais que prohibe expresamente tales coma o despido, a denegación de ascensos, a inclusión en listas negras... A enumeración, aínda que non ten carácter pechado,

constitúe un excelente catálogo contra o acoso laboral. Isto é un síntoma de que a Directiva (UE) 2019/1937 prevé que a maior parte dos denunciante van a ser desde a súa condición de traballadores, malia a inclusión de moitos outros suxeitos protexidos no seu ámbito de aplicación persoal.

CUARTA. A protección do alertador non se limita á obriga de establecer canles de denuncia seguros e á prohibición de represalias, senón que se complementa con outras medidas. Entre outras, a exención de responsabilidade laboral ante a revelación de segredos empresariais (que abre a porta a romper acordos de confidencialidade) e a implantación de medidas de apoio psicolóxico e financeiro. Polo tanto, a Directiva (UE) 2019/1937 cumpre o seu obxectivo de establecer un elevado nivel de protección ós alertadores dentro das súas competencias. Ademais, a configuración deste marco sólido a nivel europeo pode ter un efecto disuasorio por si mesmo ó notarse o posible infractor máis vixiado.

QUINTA. Cómpre ver como se materializa este estatuto protector en España a través da transposición da Directiva (UE) 2019/1937. Ante o retraso do lexislador español nas súas funcións, no momento de finalización deste traballo só se dispón dun anteproxecto de lei aprobado en marzo de 2022. Con todo, e sobre esa base, podemos destacar aspectos positivos coma o cambio terminolóxico de denunciante a informante (contribúe a unha visión máis neutra do alertador e a evitar malentendidos coa figura do denunciante xa existente no Ordenamento xurídico español), a ampliación do ámbito material e persoal, a admisión das denuncias anónimas nos sistemas interno e externo e as altas contías das sancións para quen vulnere a protección establecida en favor dos denunciante.

Coma elementos negativos do seu contido, desde o punto de vista da protección laboral, atópase a aparente limitación temporal fronte ás represalias a un espazo de dous anos posteriores á finalización da investigación. Tamén é preciso destacar que o éxito da nova Autoridade Independente da Protección do Informante dependerá de que se lle asignen os recursos suficientes para desenvolver as funcións que se lle encomendan.

SEXTA. Ata o de agora as persoas que a Directiva (UE) 2019/1937 contempla como denunciante, malia a ausencia de protección específica a nivel nacional, podían atopar amparo por outras vías en España; principalmente alegando ante os tribunais a vulneración dos dereitos fundamentais de liberdade de expresión e información que consagra a Constitución Española (1978) no artigo 20. Non obstante, a raíz da

transposición da Directiva europea, España avanza cara unha lei que expresamente protexe ó colectivo específico que constitúen os informantes.

Dispoñer dunha lei propia de protección dos alertadores é un aspecto positivo, pois permite ofrecer cobertura ó amplo catálogo de persoas que poden alzarse coma informantes; entre os que se inclúen os traballadores por conta allea. Agora ben, para garantir un amparo máis directo destes últimos resultaría oportuno que se optase ademais por modificar o Estatuto dos Traballadores (2015); aspecto non previsto no anteproxecto actual.

Concretamente, sería acertado engadir un apartado d) ó actual artigo 55.5, determinando así explicitamente na norma a nulidade do despido que se basease na denuncia do traballador-*whistleblower*. Non obstante, a pesar de que non se efectúe este cambio, o despido pode ser igualmente cualificado como nulo. O feito de que tanto a Directiva europea como o anteproxecto de lei español presuman un amplo catálogo de accións (entre elas, o despido) coma represalias pode facilitar a aplicación por parte dos tribunais da garantía de indemnidade; e polo tanto, simplificar a determinación da súa nulidade. En todo caso, para afirmar ou desbotar estas conxecturas, haberá que esperar á definitiva aprobación da lei de protección dos informantes en España e ós pronunciamentos xurisprudenciais que se desenvolverán ó respecto.

SÉTIMA. En definitiva, a raíz dun mandato comunitario, o conxunto da sociedade española vese na obriga de recibir un elemento alleo á súa tradición legal :o *whistleblowing*. É importante que o acolla sen estigmatizar ós informantes como persoas desleais á organización e sendo consciente de que loitar polo benestar social é tarefa de todos. Do contrario, o esforzo da Directiva (UE) 2019/1937 por reforzar a protección dos denunciante quedaría sen efecto.

Agora ben, os informantes non teñen que asumir un papel de heroes que antepoñen o interese xeral ó propio no contexto laboral, caldo de cultivo de represalias. Se é necesario ese grao de valentía para sacar á luz as irregularidades, a lei fracasa na súa función. O medo non pode continuar ó servizo do silencio.

## REFERENCIAS

- Amnistía Internacional. (2013, 4 noviembre). *Las amenazas de negar el indulto a Snowden apuntan a una persecución*. Recuperado o 5 de xuño de 2022, de <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/las-amenazas-de-negar-el-indulto-a-snowden-apuntan-a-una-persecucion/>
- Bachmaier Winter, L. (2019). Whistleblowing europeo y compliance: La Directiva EU de 2019 relativa a la protección de personas que reporten infracciones del Derecho de la Unión. *Diario La Ley* (9539). *La Ley Digital*.  
<https://laleydigital.laleynext.es>
- Ballesteros Sánchez, J. (2020). Pautas y recomendaciones técnico-jurídicas para la configuración de un canal de denuncias eficaz en organizaciones públicas y privadas. La perspectiva española. *Derecho PUCP*, (85), 41–78.  
<https://doi.org/10.18800/derechopucp.202002.002>
- Blanco Cordero, I. (2015). La admisibilidad de las listas de evasores fiscales sustraídas en el extranjero como prueba para acreditar la comisión de delitos fiscales. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, (3), 1–35.  
<https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/1152.pdf>
- Blueprint for Free Speech. (2018). *Gaps in the System: Whistleblower Laws in the EU*.  
<https://static1.squarespace.com/static/5e249291de6f0056c7b1099b/t/5f9695f325957a28c184d244/1603704309467/BLEUPRINT-Gaps-in-the-System-Whistleblowers-Laws-in-the-EU.pdf>
- Boldó Roca, C. (2006). *Levantamiento del Velo y Persona Jurídica en el Derecho Privado Español* (4.ª ed.). Aranzadi.
- Cabeza Pereiro, J. (2020). *El ámbito del trabajo subordinado y del trabajo autónomo en el Derecho de la Unión Europea*. Editorial Bomarzo.

- Caro Catalán, J. (2021). La Directiva “Whistleblowing”: Aspectos clave de su transposición al ordenamiento jurídico español. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, 7(3), 2155–2200. <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v7i3.552>
- Comisión Europea. (2017). *Eurobarómetro especial 470: Corrupción*. Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea. [https://data.europa.eu/data/datasets/s2176\\_88\\_2\\_470\\_eng?locale=es](https://data.europa.eu/data/datasets/s2176_88_2_470_eng?locale=es)
- Contreras Hernández, O. (2020, 17 de noviembre). Sobre el concepto de ‘trabajador’ en el Derecho de la Unión Europea. *Blog Óscar Contreras Hernández*. <https://blog.uclm.es/oscarcontreras/2020/11/17/sobre-el-concepto-de-trabajador-en-el-derecho-de-la-union-europea/>
- Dryburgh, M.M. (2009). Personal and Policy Implications of Whistle-Blowing: The case of Corcoran State Prison. *Public Integrity*, 11(2), 155-170. <https://academic.udayton.edu/RichardGhere/POL%20318/Drybaugh.pdf>
- EFE. (2015, 10 febrero). Falciani: «Hay muchos más nombres que los 106.000 titulares de cuentas». *EL MUNDO*. Recuperado o 4 de maio de 2022, de: <https://www.elmundo.es/economia/2015/02/10/54d9c78f22601d5a198b4575.html>
- Espín Martí, R. (2017). *El Canal de Denuncias Internas en la Actividad Empresarial como Instrumento de Compliance* [Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona]. Dipòsit Digital de Documents de la Universitat Autònoma de Barcelona. [https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2017/hdl\\_10803\\_458436/roes1de1.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2017/hdl_10803_458436/roes1de1.pdf)
- García-Moreno García de la Galana, B. (2015). Whistleblowing y canales institucionales de denuncia. En A. Nieto Martín (Dir.), *Manual de cumplimiento penal en la empresa* (pp. 206-230). Tirant lo Blanch.

- García-Moreno García de la Galana, B. (2018). *Los alertadores: una propuesta de regulación* [Tesis doctoral, Universidad de Castilla-La Mancha]. TESEO.  
<https://www.educacion.gob.es/teseo/imprimirFicheroTesis.do?idFichero=OFTEQtthmk%3D>
- García-Moreno García de la Galana, B. (2020). *Del whistleblower al alertador: La regulación europea de los canales de denuncia*. Tirant lo Blanch.
- Gimeno Beviá, J. (2014). *El proceso penal de las personas jurídicas* [Tesis doctoral, Universidad de Castilla-La Mancha]. Repositorio Universitario Institucional de Recursos Abiertos de la Universidad de Castilla-La Mancha.  
<https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/3789/TEISIS%20Gimeno%20Bevi%c3%a1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Goñi Sein, J. L. (2011). Sistemas de denuncia interna de irregularidades (whistleblowing). En J. L. Goñi Sein (Dir.), *Ética empresarial y códigos de conducta* (pp. 320–355). La Ley.
- Hobby, C. (2014, 28 noviembre). *Article 10: the Right to Freedom of Expression & Whistleblowing*. Institute of Employment Rights. Recuperado o 25 de marzo de 2022, de <https://www.ier.org.uk/comments/article-10-right-freedom-expression-whistleblowing/>
- Jericó Ojer, L. (2021). Responsabilidad penal por la obtención y revelación de información confidencial: garantías que establece la Directiva 2019/1937 para los alertadores y las decisiones jurisprudenciales españolas al respecto. En I. Olaizola Nogales, E. Sierra Hernaiz, H. López López (Dirs.), I. Molina Álvarez, & L. Alemán Aróstegui (Coords.), *Análisis de la Directiva UE 2019/1937 whistleblower desde las perspectivas penal, procesal, laboral y administrativo-financiera* (pp. 81–115). Aranzadi.
- Jover Ramírez, C. (2020). *La protección de los whistleblowers en el seno de la relación jurídico laboral*. Ediciones Laborum.

- López Cumbre, L. (2019, 11 de decembro). *Protección para los trabajadores denunciantes (whistleblowers)*. Gómez-Acebo Pombo. Recuperado o 3 de febreiro de 2022, de <https://www.ga-p.com/publicaciones/proteccion-para-los-trabajadores-denunciante-whistleblowers/>
- Lousada Arochena, J. F., & Ron Latas, R. P. (2020). *La protección laboral frente a las represalias por la denuncia de irregularidades en la empresa (whistleblowing)*. Editorial Bomarzo.
- Martínez Saldaña, D., Abril Martínez, J., Rodríguez Celada, E., & Reyes Rico, L. I. (2019). La protección del whistleblower tras la Directiva (UE) 2019/1937: Análisis del nuevo marco jurídico desde la perspectiva del Derecho Laboral, Público, Penal y de Protección de Datos. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, (53), 24–68.  
<https://www.uria.com/documentos/publicaciones/6845/documento/art02.pdf?id=9331>
- Mercader Uguina, J. R. (2020). La protección de alertadores, informantes o denunciante: una lectura laboral de la Directiva 2019/1937, de 23 de octubre. *Trabajo y derecho* (64). *La Ley Digital*. <https://laleydigital.laleynext.es>
- Ministerio de Justicia. (2022, 4 marzo). *El Gobierno aprueba un Anteproyecto de Ley para proteger a las personas que informen sobre corrupción*. Recuperado o 1 de xuño de 2022, de <https://www.mjusticia.gob.es/es/ministerio/gabinete-comunicacion/noticias-ministerio/ley-proteccion-informantes>
- Oficina Antifrau de Catalunya. (2022, 27 xaneiro). *La Comisión Europea inicia el procedimiento de infracción a 24 países, entre ellos España, por no trasponer la directiva de protección a las personas alertadoras de corrupción*. Recuperado o 29 de maio de 2022, de <https://www.antifrau.cat/es/comision-europea-inicia-procedimiento-infraccion-24-paises-entre-ellos-espana-no-transponer-directiva-proteccion-personas-alertadoras-corrupcion>

- Oficina de Programas de Información Internacional. (2005). Capítulo 13: Décadas de cambio 1960–1980. En Oficina de Programas de Información Internacional (Ed.), *Reseña de la Historia de los Estados Unidos*. Depto. de Estado de EEUU. [https://ar.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/26/2016/10/Capitulo-13\\_Decadas\\_de\\_cambio\\_1960\\_1980.pdf](https://ar.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/26/2016/10/Capitulo-13_Decadas_de_cambio_1960_1980.pdf)
- Olesen, T. (2021). The Birth of an Action Repertoire: On the Origins of the Concept of Whistleblowing. *Journal of Business Ethics*. <https://doi.org/10.1007/s10551-021-04868-3>
- Pérez Monguió, J. M. (2019). Del chivato al cooperador: el whistleblowing. *Revista Vasca de Administración Pública*, (115), 343–375. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.115.2019.10>
- Pérez Triviño, J. L. (2018). Whistleblowing. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de De La Legalidad*, (14), 285–298. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2018.4170>
- Puñal García, L. (2018). Whistleblowing y Transparencia en el Sector Privado de Alemania. *Dilemata. Revista Internacional de Éticas Aplicadas* (27), 203–219. <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000222/584>
- Ragués I Vallès, R. (2013). *Whistleblowing: Una aproximación desde el Derecho Penal*. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Sáez Lara, C. (2020). *La protección de denunciantes: Propuesta de regulación para España tras la Directiva Whistleblowing*. Tirant lo Blanch.
- Sánchez-Urán Azaña, M.Y. (2017). *Concepto de trabajador en el Derecho de la Unión Europea: Una aproximación sistemática y un enfoque propositivo*. [Lección presentada al Concurso para la provisión de una Plaza de Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Complutense de Madrid]. E-prints complutense: Repositorio Institucional de la UCM. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/45390/1/CONCEPTO%20DE%20TRABAJADOR%20EN%20LA%20UNI%C3%93N%20EUROPEA.pdf>

- Seoane Spiegelberg, J. L. (2012). El levantamiento del velo como mecanismo impositivo de la elusión de la Responsabilidad Civil. *Revista de la Asociación Española de Abogados Especializados en Responsabilidad Civil y Seguro*, (42), 9–24. <https://www.asociacionabogadosrcs.org/portal/wp-content/uploads/2017/07/rc42.pdf>
- Sierra Rodríguez, J. (2020). Impulso europeo al whistleblowing y las autoridades de integridad. *EUNOMÍA. Revista En Cultura De La Legalidad*, (19), 64–85. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5703>
- Torrent I Santamaria, J. & Pérez Gil de Gómez, L. (2020). Análisis de la Directiva Europea de whistleblowing y principales retos de la nueva regulación. El caso de España. *Derecho PUCP*, (85), 79–114. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202002.003>

## ANEXO DE LEXISLACIÓN E DOCUMENTACIÓN

### SUPRANACIONAL

Tratado constitutivo da Comunidade Europea da Enerxía Atómica (1957). Versión consolidada do *Diario Oficial da Unión Europea*, 26 de outubro de 2012, nº C 327, pp.1-107. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012A/TXT&from=ES>

Tratado da Unión Europea (1992). Versión consolidada do *Diario Oficial da Unión Europea*, 26 de outubro de 2012, nº C 326, pp.13-45. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_1&format=PDF)

Tratado de Funcionamento da Unión Europea (2009). Versión consolidada do *Diario Oficial da Unión Europea*, 26 de outubro de 2012, nº C 326, pp.47-390. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=es>

Recomendación CM/Rec (2014)7 adoptada polo Comité de Ministros do Consello de Europa ós Estados membros sobre a protección dos whistleblowers, 30 de abril de 2014. <https://rm.coe.int/16807096c7>

Avaliación de Impacto que acompaña á Proposta de Directiva do Parlamento Europeo e do Consello relativa á protección das persoas que informen sobre infraccións de Dereito da Unión (2018), Comisión Europea, 23 de abril de 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0117&from=ES>

Directiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeo e do Consello, de 23 de outubro de 2019, relativa á protección das persoas que informen sobre infraccións de Dereito da Unión. *Diario Oficial da Unión Europea*, 26 de novembro de 2019, nº L.305, pp.17-56. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=es>

## ESPAÑOLA

Constitución Española. *Boletín Oficial do Estado*, 29 de decembro de 1978, núm.311, pp.29313 a 29424. Versión consolidada do *Boletín Oficial do Estado*, 27 de setembro de 2011. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do Estatuto dos Traballadores. *Boletín Oficial do Estado*, 24 de outubro de 2015, núm.255, pp. 100224 a 100308. Versión consolidada do *Boletín Oficial do Estado*, 23 de marzo de 2022. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11430>

Anteproxecto de Lei reguladora da protección das persoas que informen sobre infraccións normativas e de loita contra a corrupción pola que se traspón a Directiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeo e do Consello, de 23 de outubro de 2019, relativa á protección das persoas que informen sobre infraccións de Dereito da Unión, Consello de Ministros, 4 de marzo de 2022. <https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/APL%20INFORMANTES.pdf>

## ESTRANXEIRA

False Claims Act of 1863, An Act to Prevent and Punish Frauds upon the Government of the United States, Pub. L. No 37-88, 12 Stat. 696 (1863).

<https://govtrackus.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/12/STATUTE-12-Pg696b.pdf>

Whistleblower Protection Act of 1989, Pub. L. No. 101-12, 103 Stat.16 (1989).

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-103/pdf/STATUTE-103-Pg16.pdf>

Sarbanes-Oxley Act of 2002, Pub. L. No. 107 – 204, 116 Stat. 745 (2002).

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ204/pdf/PLAW-107publ204.pdf>

Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Pub. L. No. 111-2003, 124 Stat. 1376 (2010). <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-111publ203/pdf/PLAW-111publ203.pdf>

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-111publ203/pdf/PLAW-111publ203.pdf>