



## **INFORME DE RETORN DE LA CONSULTA PÚBLICA PRÈVIA A L'ELABORACIÓ DE L'AVANTPROJECTE DE LLEI PER A LA PROTECCIÓ DE LES PERSONES QUE ALERTIN D'INFRACCIONS NORMATIVES. Maig 2023**

### **Antecedents**

1. El 7 de març de 2023, el Govern de la Generalitat va aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei per a la protecció de les persones que alertin d'infraccions normatives.
2. El 10 de març del 2023, es va obrir el període de la Consulta pública prèvia a través del Portal Participa de la Generalitat de Catalunya. Aquest període de consulta es va tancar el dia 11 d'abril del 2023.
3. La consulta ha tingut per objecte conèixer l'opinió de la ciutadania i dels agents econòmics i socials, sobre quin i com ha de ser el sistema integral de protecció de les persones alertadores d'irregularitats i conductes abusives, així com de les persones del seu entorn. En particular, s'han demanat aportacions en relació amb les qüestions següents:
  - Quins són els principals riscos de represàlia i els seus efectes
  - Quines han de ser les principals mesures de protecció
  - Com garantir l'eficàcia de la tramitació de les denúncies
  - Quins han de ser els canals de denúncia i com cal regular-los
  - Com garantir l'eficàcia en l'aplicació del règim de protecció
4. Sens perjudici que la ciutadania pugui fer les aportacions que cregui convenientes, s'han proposat les qüestions següents per a orientar el debat:
  - Creu que l'ordenament jurídic vigent és prou garantista per eliminar els riscos de represàlia davant la denúncia de conductes il·lícites o contràries a l'ètica?
  - Com considera que cal incentivar l'alerta davant de conductes il·lícites o contràries a l'ètica?
  - En quins contextos cal protegir les persones alertadores i les persones del seu entorn arran de la denúncia d'irregularitats i conductes abusives?
  - Quins canals i en quines condicions considera que han d'estar operatius per tal de facilitar la denúncia?
  - Quins requisits hauria de tenir un sistema intern de denúncia?
  - Quins requeriments i condicions han de caracteritzar un canal extern de denúncia?

## Relació de les aportacions efectuades

1. Albert Comellas i Novillo
2. Jaume
3. CSI II Cimera
4. Observatori ciutadà contra la corrupció
5. Oficina Antifrau de Catalunya
6. David Lousier
7. Xnet
8. Itziar González Virós
9. Nicole
10. Cambra Oficial de Comerç, Indústria i Serveis de Sabadell
11. Direcció de Serveis d'Anàlisi de l'Ajuntament de Barcelona

## Valoració de les aportacions efectuades

Les nombroses aportacions realitzades seran analitzades i seran de gran utilitat per la redacció del text de l'Avantprojecte de llei.

Aquestes aportacions es responen de manera conjunta d'acord amb el 6 blocs de contingut en que s'han agrupat per una major coherència de resposta.

### a) Marc d'integritat institucional a Catalunya

De les aportacions efectuades sobre aquest punt durant el tràmit de consulta pública prèvia es desprèn una demanda clara sobre la necessitat que la llei sigui l'instrument per dotar les institucions públiques d'un marc d'integritat, que vagi més enllà del Sistema d'Informació i la regulació dels canals de denúncies tan intern com extern.

En aquest marc d'integritat, diverses aportacions proposen l'adopció de mesures preventives i també que els codis ètics i de conducta es considerin instruments de prevenció. Es proposa que s'impulsi la revisió d'aquests codis amb la incorporació d'aspectes relacionats amb el contingut d'aquesta norma com ara la prohibició de represàlies i d'interferència en la gestió de denúncies i la prohibició també de la identificació de la persona denunciada així com de la vulneració de l'anonimat de la persona alertadora.

Es demana que s'adoptin mesures per sensibilitzar i incentivar els comportaments íntegres i per eliminar riscos de represàlia, com també per garantir el bon funcionament del sistema d'integritat de l'administració pública catalana, amb accions com ara les següents:

- la formació i sensibilització a les organitzacions de manera que s'entengui la denúncia com una oportunitat per detectar mancances i proposar millores i no com un acte de deslleialtat.
- l'establiment d'un model de protecció coordinat i en el que, si escau, intervinguin diferents actors com ara els col·legis professionals.
- la regulació d'incentius per la comunicació de fets reprovables i el reconeixement de bones pràctiques.
- l'establiment de mecanismes de reconeixement del comportament exemplificador de les persones alertadores.
- el seguiment de les mesures adoptades per corregir irregularitats.

Finalment, la majoria de les propostes consideren necessari que les mesures que estableixi la norma siguin clares i accessibles i que se'n faci una ampla difusió. Consideren necessari que es facin accions per donar a conèixer el contingut de la norma i en particular que s'informi de l'existència dels canals interns i externs i dels mecanismes de protecció, així com de les autoritats competents en cada cas.

Aquestes propostes han estat efectuades per les persones i entitats següents: **David Lousier**, Nicole, Direcció de Serveis de l'Ajuntament de Barcelona, Oficina Antifrau de Catalunya i Cambra Comerç de Sabadell.

### **Valoració:**

*La iniciativa legislativa s'incardina en l'objectiu del Govern per lluitar contra la corrupció i també contra les males pràctiques de l'administració, per aquest fet es considera adient el suggeriment relatiu a la necessitat dotar d'un marc d'integritat ampli les institucions públiques catalanes, que permeti avançar en aquest objectiu.*

*Per tant, aquesta proposta, així com totes aquelles encaminades a incentivar comportaments íntegres, són coherents amb l'objectiu estratègic de bon govern tal com es recull en l'acord de govern ACORD GOV/164/2021, de 26 d'octubre, d'adopció del Codi ètic del servei públic de Catalunya i en la Declaració institucional de lluita contra el frau, mitjançant la qual es proclama la política de tolerància zero amb el frau i la corrupció i el compromís de mantenir els estàndards més elevats de qualitat jurídica, ètica i moral, per part dels servidors públics de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, aprovada per ACORD GOV/19/2022, d'1 de febrer, pel qual s'aprova el Pla de mesures antifrau en l'execució d'actuacions finançades pels fons del Mecanisme de Recuperació i Resiliència a la Generalitat de Catalunya. En conseqüència es valorarà la possibilitat de definir normativament un Sistema català d'integritat i protecció de les persones alertadores.*

*En aquesta línia, i d'acord amb la Memòria preliminar, són objectius de la nova norma impulsar i reforçar les actuacions encaminades, no només a la prevenció, sinó també a*

*garantir l'eficàcia del sistema i el canvi cultural i en aquest sentit, es reforça la idoneïtat dels codis ètics com a instrument per assolir aquests objectius.*

*Pel que fa a la necessària coordinació de l'actuació administrativa es considera que aquest és un principi bàsic i el fet de disposar d'una llei permet construir i implementar un règim coherent i coordinat entre les administracions, i també entre aquestes i el sector privat.*

*Finalment, es valoren positivament les aportacions relatives a la necessitat de difusió de la norma, de l'existència dels diferents canals i de les mesures de protecció, ja que el seu coneixement és essencial per fer assolir el canvi cultural sobre la integritat que persegueix la nova normativa. En aquest sentit la memòria preliminar preveu la possibilitat d'adoptar mesures complementàries, com incrementar la incidència informativa i la divulgació de guies sobre els canals.*

## **b) Sobre l'abast i contingut de la norma.**

Diverses propostes fan referència al contingut de la iniciativa legislativa sobre protecció de persones alertadores que es va presentar al Parlament en l'anterior legislatura, i d'altres fan referència a normatives d'altres comunitats autònomes i pràctiques internacionals.

Es planteja també la necessitat que el text normatiu clarifiqui conceptes com la diferència entre el sistema d'informació i el canal d'informació o que es defineixi amb precisió el concepte de represàlia, entre d'altres.

En l'àmbit material es proposa ampliar la comunicació sobre conductes previstes en els codis ètics i codis de conducta. Es considera necessari que la norma abasti un àmbit més ampli del que preveu la Directiva, amb especial atenció a aquells àmbits que es consideren d'especial risc.

Es considera necessari ampliar l'àmbit subjectiu de protecció per tal que s'hi inclogui no només les institucions de la Generalitat sinó també l'àmbit local, el supralocal, altres institucions o fins i tot, els partits polítics. Així mateix es proposa ampliar la protecció de represàlies més enllà de l'àmbit estrictament laboral.

Finalment, en l'àmbit personal es proposa preveure mesures d'actuació per part de les organitzacions de la societat civil i donar opció a que es puguin formular denúncies de forma col·lectiva. Així com establir un règim sancionador eficaç.

Aquestes propostes han estat efectuades per les persones i entitats següents: Xnet, CSI II Cimera, l'Observatori ciutadà contra la corrupció, Albert Comellas, l'Oficina Antifrau de Catalunya i la Direcció de Servei d'anàlisi de l'Ajuntament de Barcelona.

## **Valoració:**

*Pel que fa a la iniciativa legislativa presentada al Parlament en l'anterior legislatura, cal tenir present que aquesta es va formular comptant amb la implicació de la societat civil i per tant cal reconèixer-li el seu valor pel que fa a la participació en l'elaboració del text. En la redacció del text de l'avantprojecte de llei en curs es valoraran i s'incorporaran tots aquells aspectes de la iniciativa que siguin coherents amb la normativa bàsica aprovada amb posterioritat. També es tindran en compte experiències i bones pràctiques contrastades, amb la finalitat de garantir, no només la qualitat normativa sinó també la seva eficàcia.*

*En l'elaboració del text es tindran en compte les consideracions relatives a la necessitat de claredat terminològica i de dissenyar un model que es regeixi, entre d'altres, pel principi de transparència, en concordança amb la Llei 19/2014 de Transparència i Bon Govern, en la que es preveu que les normes siguin clares, entenedores, accessibles i conegudes.*

*Es valoren positivament les propostes orientades a ampliar els supòsits de conductes que poden comunicar-se en els canals, l'ampliació de l'àmbit subjectiu i de l'abast de la protecció sobre qui alerta i es tindran en consideració.*

*Així mateix es consideraran les aportacions que demanen ampliar l'àmbit subjectiu de protecció més enllà de la pròpia Generalitat, sens perjudici de les competències d'altres administracions i de les diferents institucions, organismes i entitats del sector públic. Així no obstant, es preveu que el text normatiu inclogui uns principis bàsics que permetin tenir un marc de referència en la prevenció i alhora oferir una resposta, coordinada i adequada, a les persones que denunciïn irregularitats a Catalunya.*

*També es tindrà en compte la proposta d'incloure dins l'àmbit d'aplicació de la norma les organitzacions del sector privat, entre les que s'inclouen els partits polítics, així com possibilitat d'ampliar l'abast del sistema a altres conductes previstes en els codis de conducta. Així mateix es valorarà la possibilitat de participació de la societat civil i de les denúncies col·lectives i també d'ampliació de les mesures de protecció a aquelles persones jurídiques que puguin veure's afectades.*

*Finalment, en relació a la necessitat de preveure i aplicar, un règim de sancions, proporcionades, dissuasives i efectives, aplicables a persones físiques i jurídiques que adoptin mesures de represàlia, serà necessari analitzar, en el marc sancionador establert per la Llei 2/2023, totes aquelles propostes que suposin una millora per l'eficàcia del Sistema.*

## **c) Mesures de protecció**

Es proposa que la norma reguli mesures de protecció que garanteixin l'anonimat o la confidencialitat segons escaigui, així com l'establiment d'un sistema i/o model ampli de protecció enfront possibles represàlies, que inclogui a les persones alertadores i també a aquelles persones amb les que hi hagi un vincle siguin persones físiques o entitats.

Es proposen un seguit de mesures concretes, per tal d'assegurar la indemnitat de la persona alertadora i evitar qualsevol tracte injustificat, com són: l'establiment d'un període

de protecció superior als dos anys; la possibilitat d'oferir mecanismes per protegir la seguretat personal; assistència jurídica, psicològica i emocional, accessible i gratuïta, durant la tramitació de la denúncia i també mentre durin els procediments administratius i/o judicials incoats com a represàlia; ajudes econòmiques per afrontar les conseqüències econòmiques, morals i psicològiques; invertir la càrrega de la prova en relació a la represàlia. També es proposa regular la possibilitat de suspendre cautelament les actuacions que impliquen represàlia i preveure la possibilitat de declarar-ne la nul·litat de ple dret, i fer un seguiment d'allò acordat; establir vies de recurs; i mecanismes per reconèixer i fer efectives indemnitzacions per danys i perjudicis, així com altres vies de reparació.

En la mateixa línia es proposa la creació d'una oficina de consulta i denúncia, així com la creació d'un Consell de persones alertadores i la necessària identificació i definició de les competències que ostenten les autoritats implicades en la protecció de les persones alertadores.

Es proposa l'adopció de canvis normatius com són el reconeixement de la legitimació activa per impugnar actes d'intimidació o represàlia per via administrativa o contenciosa administrativa, i la modificació del Codi Penal, en allò relatiu a la revelació de secrets.

Aquestes propostes han estat efectuades per les persones i entitats següents: l'Observatori ciutadà contra la corrupció, la Cambra de Comerç de Sabadell, en David Lousier, la Direcció de Serveis d'Anàlisi de l'Ajuntament de Barcelona, Jaume i l'Oficina Antifrau de Catalunya.

## **Valoració**

*Tal com preveu la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei un dels temes que es vol abordar és la manca de previsió d'un marc integral de protecció de les persones que denuncien irregularitats a Catalunya. La nova regulació té per objectiu garantir una protecció adequada i integral, establint instruments d'acompanyament a la persona informant en tot el procés, amb la finalitat d'evitar que la denúncia del frau i la corrupció pugui implicar una renúncia al seu benestar i/o del seu cercle més proper.*

*Les propostes concretes formulades, es tindran en consideració alhora d'establir el marc d'actuació, la regulació de procediments, els drets i garanties, així com totes aquelles mesures que permetin fer el màxim d'efectiva la protecció i també, si s'escau, reparació, podent esdevenir un model de referència en l'abordatge d'aquestes situacions.*

*Finalment, en allò relatiu a la legitimació activa en el procediment contenciós administratiu o la modificació del Codi Penal, tot i ser propostes legítimes, cal tenir present el marc competencial que empara aquestes propostes.*

#### **d) Canals interns**

Es demana que els canals interns tinguin caràcter confidencials i anònim i que prevegin mecanismes segurs de comunicació que permetin, entre d'altres qüestions, seguir l'evolució del cas.

Es proposa la independència funcional d'aquests canals interns i que estiguin dotats amb suficients mitjans i recursos per garantir-ne l'eficàcia, així com que estiguin gestionats per persones expertes i degudament formades, i que s'estableixin per aquestes persones mecanismes de protecció enfront represàlies que facilitin el correcte exercici de la seva tasca.

Es considera necessari que existeixin procediments clars i segurs en el tractament de la informació, amb traçabilitat, auditables i periòdicament revisats. També es proposa que s'estableixin mecanismes de cooperació i coordinació amb les autoritats competents i/o amb l'autoritat judicial.

En les aportacions realitzades es fa constar la necessitat d'informar de forma clara sobre la existència del canal intern i de les seves característiques, tals com les condicions d'ús; els requisits d'admissibilitat; la gestió de comunicacions; els procediments i terminis; així com dels drets i deures, tant de les persones que informen com de les persones afectades; la protecció sobre el tractament de dades o l'arxiu de la informació.

Aquestes propostes han estat efectuades per les persones i entitats següents: David Lousier, l'Observatori ciutadà contra la corrupció, la Direcció de Serveis d'Anàlisi de l'Ajuntament de Barcelona, l'Oficina Antifrau de Catalunya i Albert Comellas.

#### **Valoració**

*En la redacció del text normatiu es valoraran i es tindran en compte totes les propostes formulades relatives tant a la existència com a les característiques del canal intern d'acord amb els objectius continguts a la memòria preliminar de l'avantprojecte.*

*Pel que fa a les característiques de les persones que han de gestionar els canals, la seva independència i autonomia, la dotació de mitjans i recursos, o qüestions més operatives – com són els procediments, el tractament de la informació o la traçabilitat de les actuacions –, seran objecte de valoració en la redacció de la llei. Tanmateix no es descarta que determinats aspectes s'hagin de regular altres disposicions de caràcter reglamentari o instruccions.*

#### **e) Canal extern,**

Diverses aportacions coincideixen en la necessitat que el canal extern sigui un organisme independent, especialitzat i adscrit al poder legislatiu, en particular en algunes d'aquestes aportacions es proposa l'Oficina Antifrau de Catalunya (OAC). També en alguns casos es demana que se li atribueixin altres funcions com són: la supervisió dels canals; l'avaluació

del sistema; la potestat per reconèixer la condició i oferir el suport a les persones alertadores; la potestat per informar preceptivament en els avantprojectes i projectes normatius catalans i finalment; així com les potestats de supervisió, inspecció i sancionadora.

Per altra banda una de les aportacions considera les Cambres de Comerç, Serveis i Indústria i Navegació de Catalunya una entitat idònia per a ser canal de denúncia extern.

Aquestes propostes han estat efectuades per les persones i entitats següents: l'Observatori Català Contra la corrupció, Albert Comellas, l'Oficina Antifrau de Catalunya, la Cambra Oficial de Comerç, Indústria i serveis de Sabadell i el senyor David Lousier..

### **Valoració**

*Efectivament, un dels principals objectius de la norma és regular el canal extern de denúncia propi de Catalunya. Es valorarà en la redacció de la norma els suggeriments formulats relatius al fet que la Oficina Antifrau de Catalunya assumeixi les funcions de canal extern així com les altres funcions proposades.*

*Pel que fa a les Cambres de Comerç aquestes poden efectivament ser un actor important en el nou Sistema català d'integritat que es pretén desenvolupar.*

### **f) Sector privat**

En relació amb el sector privat, la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis de Sabadell, proposa reconèixer a les Cambres de Comerç com a institució idònia per la tramitació de denúncies especialment en aquelles empreses, que tenen entre cinquanta i dos-cents cinquanta persones treballadores, i que per tant d'acord amb la llei estatal, tenen l'obligació de tenir un canal intern, que pot ser compartit i/o externalitzat. Es manifesta que l'externalització hauria de *ser sempre i en tot cas* per aquests subjectes.

### **Valoració**

*En allò referent a l'obligació de que determinades entitats tinguin un canal intern de denúncies i la possibilitat de que aquesta canal sigui sempre externalitzat, cal tenir present que la normativa de l'Estat atorga potestat a les pròpies organitzacions per decidir si volen externalitzar la gestió del canal intern, i en organitzacions d'un determinat tamany decidir si volen compartir el Sistema intern i els recursos destinats a la gestió de denúncies. Per tant aquesta potestat és de les empreses obligades sense que això impedeixi a les Cambres oferir aquest servei i a les empreses adherir-se.*

*Així no obstant, es tindrà en consideració el caràcter de les Cambres de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació, en tant que corporacions de dret públic, en relació amb la possible regulació d'un sistema català d'integritat.*