

# Oficina Antifrau de Catalunya



**Ref.:** Aportacions de l'OAC a la consulta prèvia a l'elaboració de l'Avantprojecte de Llei per a la protecció de les persones que alertin d'infraccions normatives (ref. 1/2023)

**Sr. Xavier Bernadí Gil**

Secretari del Govern  
Departament de la Presidència

Plaça Sant Jaume, 4  
08002, Barcelona

Benvolgut secretari,

El Departament de la Presidència està tramitant l'Avantprojecte de Llei per a la protecció de les persones que alertin d'infraccions normatives.

El text de l'avantprojecte s'ha sotmès a un tràmit d'audiència de l'OAC a través de la comunicació rebuda el dia 13 de març de 2023, en considerar que els drets o interessos de l'OAC es podrien veure directament afectats per l'objecte de la norma.

Així mateix, El proppassat 10.03.2023, l'Administració de la Generalitat de Catalunya va iniciar una consulta pública prèvia a l'elaboració de l'Avantprojecte de Llei per a la protecció de les persones que alertin sobre infraccions normatives.

Aquest procés participatiu té el seu origen en l'Acord de Govern de 07.03.2023, pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei per a la protecció de les persones que alertin sobre infraccions normatives.

---

Aportacions de l'Oficina Antifrau de Catalunya a la consulta prèvia a l'elaboració de l'avantprojecte de Llei per a la protecció de les persones que alertin d'infraccions normatives

1

**Original signat per:**

Miguel Angel Gimeno Jubero  
En qualitat de Director de l'Oficina  
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B  
Signatura realitzada en data 05/04/2023 12:52:09+02:00



A banda de les previsions legals d'aplicació, com recorda la mateixa memòria, l'Acord de Govern de 22.01.2019 també preveu la necessitat d'efectuar la consulta pública prèvia en l'elaboració dels avantprojectes de llei.

La consulta té per objectiu 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.

Els articles 1 i 3 de la Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya (en endavant LOAC), atribueixen a l'Oficina Antifrau de Catalunya (en endavant, OAC o Oficina) les funcions d'assessorar i formular propostes i recomanacions al Parlament, al Govern de la Generalitat i als òrgans de l'Administració, en l'àmbit de la prevenció i la lluita contra la corrupció i qualsevol activitat relacionada, i també proposar les mesures necessàries per a assolir més transparència en la gestió del sector públic. Igualment, l'article 13.2 d) de les Normes d'actuació i règim intern de l'OAC estableix que correspon a la Direcció de Prevenció formular al director o directora de l'Oficina propostes i recomanacions sobre disposicions normatives vigents o en tràmit d'aprovació perquè les elevi al Parlament, al Govern, als ens locals i, en els termes en què la normativa ho permeti, a les institucions i els organismes estatals, comunitaris i internacionals.

En aquest marc, us trameto les consideracions elevades des de la Direcció de Prevenció de l'Oficina, que es transcriuen a continuació:

"Abans d'entrar en l'anàlisi de la Memòria preliminar de l'Avantprojecte i de les preguntes que es plantegen per orientar les aportacions en la consulta pública prèvia, cal fer esment al context normatiu actual en què es duen a terme aquestes aportacions:

- El 26.10.2019 es va publicar al Diari Oficial de la Unió Europea (DOUE) la Directiva (UE) 1937/2019, del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, relativa a la protecció de les persones que informen sobre infraccions del Dret de la Unió i que va entrar en vigor als 20 dies de la seva publicació (art. 28 de la Directiva), això és, el 16.12.2019. El termini màxim de transposició era fins el 17.12.2021, a excepció de les obligacions per a les entitats jurídiques del sector privat quant a l'establiment de canals interns de denúncia, en què el termini de transposició era fins el 17.12.2023 (art. 26.1 i 2 de la Directiva).
- La publicació al DOUE va coincidir amb la tramitació al Parlament de Catalunya durant la XII Legislatura d'una proposició de llei de protecció

Aportacions de l'Oficina Antifrau de Catalunya a la consulta prèvia a l'elaboració de l'avantprojecte de llei per a la protecció de les persones que alertin d'infraccions normatives



#### Original signat per:

Miguel Angel Gimeno Jubero  
En qualitat de Director de l'Oficina  
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B  
Signatura realitzada en data 05/04/2023 12:52:09+02:00



integral dels alertadors en l'àmbit competencial de la Generalitat i altres iniciatives legislatives al Congrés dels Diputats que finalment van decaure. Així doncs, tot i que els treballs que es van fer en el seu moment (impulsats a Catalunya, cosa que és absolutament transcendent, per la societat civil) malauradament no van culminar en l'aprovació d'una llei pròpia, constitueixen un valuós punt de partida en aquest moment.

- En data de 21.02.2023 es va publicar al Butlletí Oficial de l'Estat (BOE) la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i lluita contra la corrupció, que va entrar en vigor el 13.03.2023 i que transposa a l'ordenament jurídic la Directiva (UE) 1937/2019.
- La Disposició addicional 7a de la Llei 3/2023, del 16 de març, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic per al 2023 (DOGC núm. 8877 de 17.03.2023) atorga a l'Oficina Antifrau, fins que no es desplegui una normativa en matèria de protecció de les persones que alertin d'infraccions normatives en l'àmbit del sector públic de Catalunya, les funcions que d'acord amb la llei de l'Estat 2/2023 corresponen a les institucions o els òrgans competents de les comunitats autònomes. La llei preveu també que correspon a la persona titular de la direcció de l'OAC dictar mesures provisionals en els procediments d'exercici de la potestat sancionadora establerta per la llei de l'Estat 2/2023, i procedir a l'execució forçosa de les resolucions sancionadores, amb la col·laboració, si cal, de l'Administració de la Generalitat i de la resta de les administracions públiques. Els procediments corresponents s'han de seguir d'acord amb els principis de les lleis reguladores del règim jurídic del sector públic i del procediment administratiu comú i amb subjecció a llurs regles de procediment.
- Finalment, des del 2020, l'Oficina Antifrau forma part de la Xarxa d'Autoritats Europees per a la Integritat i la Protecció de les Persones Alertadores (NEIWA, en anglès), la missió de la qual és la de coordinar els esforços de les autoritats que hi pertanyen per enfortir la protecció de les persones alertadores a la Unió Europea i que és una interlocutora vàlida de la Comissió Europea. Aquest 2023, l'OAC ha entrat a formar part del seu òrgan directiu que presideix Laura Valli, membre de l'Agència Nacional Anticorrupció d'Itàlia.

Així doncs, aquestes aportacions es fan per l'Oficina com a autoritat competent designada, de manera provisional, amb atribucions específiques en matèria de protecció de les persones alertadores a Catalunya.

Cal afegir a les consideracions anteriors que la Directiva UE 1937/2019 ha vinculat la protecció de les persones alertadores amb la prevenció i detecció del frau i la corrupció en la contractació pública, en el context d'execució del pressupost de la Unió (Considerant 6); a més, la Norma europea qualifica com a àmbit clau a reforçar la protecció dels interessos financers de la Unió relacionats amb la lluita contra el frau, la corrupció i qualsevol altra activitat il·legal que afecti les despeses (Considerant 15).

Aportacions de l'Oficina Antifrau de Catalunya a la consulta prèvia a l'elaboració de l'avantprojecte de llei per a la protecció de les persones que alertin d'infraccions normatives

3



#### Original signat per:

Miguel Angel Gimeno Jubero  
En qualitat de Director de l'Oficina  
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B  
Signatura realitzada en data 05/04/2023 12:52:09+02:00





Així també, la norma estatal de transposició es vincula de manera essencial amb la lluita contra la corrupció (Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives **i de lluita contra la corrupció**); la Norma també descriu que són nombrosos els exemples d'actuacions cíviqes que van advertir de l'existència de pràctiques irregulars i de corrupció que han permès impulsar investigacions que han finalitzat amb la corresponent condemna penal. I és que l'Autoritat específica que crea el legislador estatal per assumir les funcions previstes a la Llei es defineix no només com a pilar bàsic del sistema institucional en matèria de protecció de la persona informant, sinó també com a pilar institucional essencial en la lluita contra la corrupció.

A Catalunya, el Parlament va ser pioner amb la creació, l'any 2008, d'una institució com l'Oficina Antifrau, que reuneix aquestes característiques i que ve treballant des de llavors per enfortir la integritat de les institucions i també en la protecció de les persones alertadores; hem de recordar que les Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya (DOGC núm. 5522, de 9.12.2009) ja reconeixien la reserva d'identitat de les persones alertadores davant l'OAC (art. 24) i la seva protecció (art. 25).

El propòsit d'aquest document és formular recomanacions en relació amb algunes de les qüestions plantejades, estrictament des del punt de vista de les funcions atribuïdes normativament a l'Oficina, i sens perjudici de les al·legacions que es formulin en el moment que el text del projecte de norma se sotmeti als tràmits de participació pública (mitjançant l'eventual tràmit d'audiència que es pugui atorgar a l'Oficina o mitjançant la participació en el tràmit d'informació pública). I tot això amb la voluntat de contribuir a la iniciativa publicada, amb la seva expertesa com a institució de prevenció i de lluita contra la corrupció.

Per això esperem que les nostres aportacions serveixin de punt de partida per al debat entorn a aquelles qüestions que, des del nostre punt de vista, cal tenir presents per tal de reforçar l'estatut de protecció de les persones alertadores que reconeix la Llei 2/2023.

**1.1.** D'acord amb la Memòria preliminar de l'Avantprojecte, els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa són, d'una banda, la manca d'una regulació integral de la protecció de persones que denuncien irregularitats a Catalunya d'acord amb el que preveu la Directiva 1937/2019 en l'àmbit de la lluita contra la corrupció i, de l'altra, la dispersió en la resposta de les administracions públiques motivada per l'existència de múltiples canals de denúncia i alerta.

No es pot obviar que la Llei 2/2023, del 20 de febrer, pivota sobre l'eix central de la lluita contra la corrupció (preocupació que també es fa palesa en la Norma europea que transposa) en relació amb un àmbit material d'aplicació més ampli que el de la Directiva, i que inclou accions o omissions que puguin ser constitutives d'infracció penal o administrativa greu o molt greu.

Els objectius que es volen assolir, segons la Memòria preliminar, són els de garantir una adequada i integral protecció de les persones que denuncien irregularitats a Catalunya, garantir l'eficàcia i l'eficiència del sistema de protecció i avançar en el bon govern i en la lluita contra la corrupció.

Aportacions de l'Oficina Antifrau de Catalunya a la consulta prèvia a l'elaboració de l'avantprojecte de llei per a la protecció de les persones que alertin d'infraccions normatives

4



Original signat per:

Miguel Angel Gimeno Jubero  
En qualitat de Director de l'Oficina  
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B  
Signatura realitzada en data 05/04/2023 12:52:09+02:00





1.2. L'Oficina Antifrau de Catalunya des de l'inici de la seva activitat, i especialment des de l'entrada en vigor de la Directiva 1937/2019 ha elaborat diversos documents per informar a la ciutadania sobre alguna de les previsions més rellevants de la Directiva i ha dut a terme al·legacions a l'Avantprojecte de Llei reguladora de la protecció de les persones que informen sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció, impulsat pel Govern d'Espanya en relació amb la norma de transposició de la Directiva. Algunes d'aquestes reflexions i documents posats a disposició es tindran en compte per a dur a terme les contribucions a aquesta consulta prèvia.

1.3. D'acord amb les informacions publicades al portal de transparència la consulta té per objectiu 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'espera que es facin aportacions en relació amb les qüestions que seguidament es reproduïen i a les quals es dona resposta:

- **Quins són els principals riscos de represàlia i els seus efectes?**

Com a qüestió preliminar, i que ja ha estat destacada per l'OAC en altres contribucions, cal assenyalar que existeixen determinades àrees de risc per a la integritat, com la funció pública, l'urbanisme o les subvencions que, juntament amb la contractació pública, són àrees proclius a la corrupció segons la diagnosi efectuada per l'OAC en diversos informes; per tant, des del punt de vista de l'àmbit objectiu d'aplicació, caldrà tenir en compte que aquests àmbits, en què és més probable que es produeixin irregularitats, seran aquells en què es pugui produir un major risc de represàlia.

D'acord amb l'art. 5.11 de la Directiva 1937/2019, es defineix la represàlia com a:

*«Toda acción u omisión, directa o indirecta, que tenga lugar en un contexto laboral, que esté motivada por una denuncia interna o externa o por una revelación pública y que cause o pueda causar perjuicios injustificados al denunciante».*

La Norma europea, a l'art. 19 preveu que els estats membres adoptaran les mesures necessàries per a prohibir totes les formes de represàlia contra les persones a què es refereix l'art. 4, incloses les amenaces de represàlia i les temptatives de represàlia, i recull un llistat de formes que poden adoptar aquestes represàlies, que en cap cas ha de considerar-se com un llistat exhaustiu.

Per la seva banda, l'art. 21 de la Directiva 1937/2019 preveu unes mesures de protecció front a aquestes represàlies (mesures a què ens referirem en la següent pregunta de la consulta pública) i l'art. 23.1 preveu que els estats membres han d'establir sancions efectives, proporcionades i dissuasives aplicables a les persones físiques o jurídiques que adoptin mesures de represàlia contra les persones a què es refereix l'art. 4.

En el context de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informen sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció,

Aportacions de l'Oficina Antifrau de Catalunya a la consulta prèvia a l'elaboració de l'avantprojecte de llei per a la protecció de les persones que alertin d'infraccions normatives



**Original signat per:**

Miguel Angel Gimeno Jubero  
En qualitat de Director de l'Oficina  
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B  
Signatura realitzada en data 05/04/2023 12:52:09+02:00

s'ha transposat a l'art. 36 la prohibició de represàlia i ha previst la nul·litat de ple dret de qualsevol acte administratiu que tingui per objecte impedir o dificultar la presentació de comunicacions i revelacions, així com els que constitueixin represàlia o causin discriminació després de la presentació de la comunicació i revelació.

L'Oficina Antifrau va dur a terme alegacions a aquest article de la Llei estatal, en el sentit que no compartia la limitació temporal de dos anys que s'hi incloïa, més quan la represàlia podria ser prèvia al procediment investigador.

En resposta a la pregunta que es planteja a la consulta pública prèvia, i d'acord amb la normativa en vigor i l'experiència de l'OAC en aquesta matèria, alguns dels principals factors de risc que poden propiciar que es doni la represàlia (tant per a la persona que informa com per a les persones que s'hi relacionen) podrien ser:

- La manca de sensibilització i formació en les organitzacions sobre el paper positiu i lleial que tenen les persones alertadores en la integritat institucional. L'Oficina Antifrau, en el seu informe sobre la gestió dels conflictes d'interès en el sector públic de Catalunya ja assenyalava que les institucions públiques no havien de percebre en l'actuació de les persones alertadores un acte de deslleialtat; al contrari, es tracta d'un comportament lleial que dona l'oportunitat de conèixer les mancances de funcionament intern i actuar en conseqüència per corregir-les.
- La inexistència de canals efectius, confidencials i segurs de denúncia (Considerant 3 de la Directiva "Cuando se detecten deficiencias de aplicación en esos ámbitos, y los denunciantes suelen encontrarse en una posición privilegiada para revelar la existencia de infracciones, es necesario potenciar la aplicación del Derecho introduciendo canales de denuncia efectivos, confidenciales y seguros y **garantizando la protección efectiva de los denunciantes frente a represalias**"). En aquest punt, cal assenyalar que el "risc de represàlia" en el marc del canal intern és un dels supòsits que recull l'art. 7.2 de la Directiva 1937/2019 per presentar la seva denúncia davant el canal extern (o autoritat competent).
- La impossibilitat de dur a terme la denúncia de forma anònima
- La manca d'una protecció jurídica específica (Considerant 36 de la Directiva i l'existència d'una posició de vulnerabilitat econòmica o de desequilibri respecte l'ocupador "Las personas necesitan protección jurídica específica cuando obtienen la información que comunican con motivo de sus actividades laborales y, por tanto, corren el riesgo de represalias laborales, por ejemplo, por incumplir la obligación de confidencialidad o de lealtad. La razón subyacente para prestarles protección es su posición de vulnerabilidad económica frente a la persona de la que dependen de facto a efectos laborales. Cuando no existe tal desequilibrio de poder relacionado con el trabajo, por ejemplo, en el caso de demandantes ordinarios o testigos, no es necesaria la protección frente a represalias").
- La manca d'informació sobre les vies de recurs i procediments per a la protecció front represàlies

Aportacions de l'Oficina Antifrau de Catalunya a la consulta prèvia a l'elaboració de l'avantprojecte de llei per a la protecció de les persones que alertin d'infraccions normatives

6



#### Original signat per:

Miguel Angel Gimeno Jubero  
En qualitat de Director de l'Oficina  
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B  
Signatura realitzada en data 05/04/2023 12:52:09+02:00



- L'èmfasi exclusiu en la naturalesa de la relació (laboral), sense tenir en compte totes les circumstàncies de l'alerta. Determinats càrrecs, contractistes, etc. en relació amb la posició que ocupen, ja sigui a l'Administració pública o en l'àmbit privat, tenen accés a determinada informació que, un cop revelada, els pot col·locar en una posició de més risc que altres persones. (Considerant 37 " *Los Estados miembros deben garantizar que la necesidad de protección se determine atendiendo a todas las circunstancias pertinentes y no solo a la naturaleza de la relación, para amparar al conjunto de personas vinculadas a la organización, en sentido amplio, en la que se haya cometido la infracción.*").
- L'establiment d'uns requisits excessivament rigorosos perquè es pugui considerar acreditada una relació de causalitat entre la denúncia i el tracte desfavorable (directe o indirecte) patit (Considerant 44 de la Directiva)
- La manca de mesures de protecció efectives (abans, durant i després de la presentació de la denúncia)
- La manca d'una autoritat pública especialitzada que protegeixi a les persones alertadores.

Finalment, tot i que en un àmbit processal, volem posar en relleu en aquest punt l'article elaborat per l'Oficina en relació amb l'assetjament processal dels alertadors, una forma de represàlia que es pot consultar en el següent enllaç:

#### Antifrau. L'assetjament processal dels alertadors

#### - **Quines han de ser les principals mesures de protecció**

Les mesures de protecció a la Llei 2/2023 venen recollides a l'art. 38 i 39 i van seguides per supòsits d'exempció i atenuació de la sanció.

L'Oficina Antifrau ja posava de manifest a les al·legacions dutes a terme a l'avantprojecte de Llei estatal que el mandat de la Directiva era que els estats membres adoptessin les mesures necessàries per a prohibir qualsevol forma de represàlia, directa o indirecta. A més, l'Oficina recomanava que en el llistat de represàlies s'incloguessin represàlies més subtils, és a dir, aquelles represàlies que tinguessin una aparença de discrecionalitat admissible, com per exemple, examinar la feina de manera exhaustiva, la no convocatòria a reunions directament relacionades amb el lloc de treball altres supòsits que entrarien dins l'esfera del "mobbing" o assetjament laboral. Es proposava també la inclusió com a represàlia la d'emprendre accions judicials abusives contra el denunciador, en la línia prevista a l'art. 23.1 c) de la Directiva.

Cal anar més enllà del mandat estricte de la Directiva i incloure qualsevol mesura de protecció de què es pugui beneficiar la persona alertadora que reuneixi les condicions de protecció que recull la normativa en vigor. L'objectiu ha de ser la plena indemnitat de la persona alertadora, situant-la en la mateixa posició que tenia abans d'informar i indemnitzar-la per qualsevol mena de perjudici que hagi pogut patir (moral, físic, econòmic), inclòs el lucre cessant.

Aportacions de l'Oficina Antifrau de Catalunya a la consulta prèvia a l'elaboració de l'avantprojecte de Llei per a la protecció de les persones que alertin d'infraccions normatives

7



#### Original signat per:

Miguel Angel Gimeno Jubero  
En qualitat de Director de l'Oficina  
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B  
Signatura realitzada en data 05/04/2023 12:52:09+02:00



Així doncs, les mesures de protecció no poden esgotar-se amb la reproducció del text literal de la Directiva, sinó que les mesures s'han de poder desenvolupar i s'ha d'adaptar als diferents contextos laborals i funcionaris de la Unió Europea.

L'Oficina Antifrau entén que les autoritats competents han de dur a terme funcions d'assessorament i d'assistència i funcions d'acompanyament a les persones alertadores.

Aquestes funcions podrien incloure la inclusió d'avertiments previs per part de les autoritats corresponents que no es poden perpetrar conductes que puguin ser considerades com a represàlia, advertir l'entitat que dugui a terme un acte que es pugui considerar d'intimidació o de represàlia perquè rectifiqui en la seva actuació. Alhora, seria important que es reconegués una legitimació activa per impugnar un acte d'intimidació o represàlia en via administrativa o contenciosa administrativa. D'acord amb l'actual redacció de l'art. 19 de la Llei 19/1998, de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa, la possible legitimació de les autoritats que tenen atribuïda la protecció de les persones alertadores planteja dubtes. No obstant això, en algun supòsit concret especialment greu, caldria plantejar-se la possibilitat que aquestes autoritats poguessin interposar un recurs contenciós administratiu atesa la connexió entre l'acte de represàlia i les finalitats que legalment s'atribueixen a aquestes autoritats.

També serà important la identificació de les autoritats pertinents que hagin d'estar implicades en la protecció de la persona alertadora i l'elaboració d'informes jurídics per part de les autoritats competents a sol·licitud dels tribunals.

La possibilitat que es pugui suspendre, cautelament, qualsevol mesura represaliadora també hauria de considerar-se com a mesura de protecció.

- **Com garantir l'eficàcia de la tramitació de les denúncies**
- Una de les primeres condicions que entenem que són necessàries per a garantir l'eficàcia de la tramitació de les denúncies és la correcta configuració dels canals de denúncia. Tot i que referit als canals interns del sector privat, en la minuta de la 5a reunió del Grup d'Experts de la Comissió Europea sobre la Directiva (UE) 2019/1937 de 14.06.2021 s'establí que la raó de ser de la obligatorietat en l'existència dels canals de denúncia era l'eficiència dels canals interns de denúncia, assegurant en tot cas la seva proximitat amb la persona alertadora. Per tant, un primer requisit per garantir una tramitació eficient és la constitució de canals de denúncia amb totes les garanties (accessible a la persona alertadora, informació de la seva utilització i procediments per denunciar externament, persona o departament imparcial per fer seguiment de la denúncia i mantenir comunicació amb l'alertador/a, possibilitat de reunions, etc.).

També el considerant 73 de la Directiva preveu que per permetre una comunicació efectiva amb el personal responsable per tractar les denúncies, és necessari que les autoritats competents estableixin i utilitzin canals de fàcil accés que siguin segurs, garanteixin la confidencialitat per rebre i tractar la informació proporcionada per la persona denunciant sobre infraccions i que permetin l'emmagatzematge durador de la informació perquè es puguin dur a terme noves investigacions.

Aportacions de l'Oficina Antifrau de Catalunya a la consulta prèvia a l'elaboració de l'avantprojecte de llei per a la protecció de les persones que alertin d'infraccions normatives



Original signat per:

Miguel Angel Gimeno Jubero  
En qualitat de Director de l'Oficina  
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B  
Signatura realitzada en data 05/04/2023 12:52:09+02:00





- Formació del personal/departament que tingui assignades les funcions de tramitació de la denúncia. Així, el considerant 74 de la Directiva preveu que s'ha de formar professionalment el personal de les autoritats competents que sigui responsable de tractar les denúncies, també sobre les normes aplicables en matèria de protecció de dades, per tractar les denúncies i garantir la comunicació amb les persones denunciants, així com seguir adequadament les denúncies.
- Procediments de protecció adients per al tractament de les denúncies i per a la protecció de les dades personals a què es fa esment a la denúncia. Aquests procediments han de garantir la protecció de la identitat de cadascú dels denunciants, cada persona afectada i cada tercera persona a què es faci esment a la denúncia, per exemple, testimonis o companys de feina, en totes les fases del procediment (considerant 76).
- Establiment de protocols de tramesa de comunicacions entre autoritats competents o a l'autoritat judicial (considerant 77).
- Adequació del procediment intern de les autoritats competents als terminis i garanties de la Directiva i de la normativa de transposició.
- Revisió periòdica dels procediments de les autoritats competents i intercanvi de bones pràctiques per tal de garantir que aquests procediments siguin adients, i per tant, serveixin per al seu objecte (Considerant 78).
- **Quins han de ser els canals de denúncia i com cal regular-los**

Pel que fa **als canals interns**, en primer lloc cal assenyalar que la llei diferencia entre el sistema intern d'informació (art. 5 de la Llei 2/2023) i els canals interns d'informació (art. 7). Per tant, formen part del sistema intern d'informació els diferents canals que es poguessin establir dins de l'entitat (no només el de l'alerta interna, sinó altres bústies).

En relació amb això, l'OAC considera que el concepte de sistema intern d'informació no està ben configurat en la normativa estatal i que pot donar lloc a múltiples dubtes interpretatius; en aquest sentit, la llei catalana pot ser una oportunitat per clarificar conceptes i donar un missatge més clar als operadors jurídics en un tema de tanta rellevància, com és el de la configuració del sistema intern d'informació.

D'altra banda, cal recordar que l'Oficina ja ha dut a terme determinades reflexions en relació amb la configuració dels canals interns d'alerta, tot i que amb caràcter previ a l'entrada en vigor de la Llei 2/2023, del 20 de febrer, i que poden ser consultades en el següent enllaç:

<https://www.antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Recursos/canal-intern-alertes.pdf>

Finalment, l'OAC ha estat treballant darrerament en la configuració del seu canal intern, i recentment s'ha posat a disposició de la ciutadania el document provisional corresponent: <https://www.antifrau.cat/ca/oficina-antifrau-catalunya-sotmet-consulta-publica-resolucio-creacio-seu-canal-intern-alertes>

Aportacions de l'Oficina Antifrau de Catalunya a la consulta prèvia a l'elaboració de l'avantprojecte de llei per a la protecció de les persones que alertin d'infraaccions normatives



**Original signat per:**

Miguel Angel Gimeno Jubero  
En qualitat de Director de l'Oficina  
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B  
Signatura realitzada en data 05/04/2023 12:52:09+02:00





Quant **als canals externs**, venen regulats a l'art. 11 i 12 de la Directiva; han de ser canals independents i autònoms per a la recepció i el tractament de les informacions, han de permetre seguir les denúncies de manera diligent, etc.

Mereix una especial atenció la previsió d'anonimat, per la qual ha optat el legislador estatal (tant per als canals interns com per als externs); en aquest punt, cal recordar que l'OAC ha implantat una solució tecnològica d'anonimització que permet mantenir una comunicació bidireccional amb la persona denunciant alhora que no és possible identificar-la.

Quan es parla de canals externs, entre d'altres cal parar especial atenció a les autoritats que els gestionen; cal assenyalar que la Directiva defineix les autoritats competents com a qualsevol autoritat nacional designada per rebre denúncies de conformitat amb el Cap. III de la Directiva (Denúncies externes i seguiment) i per donar resposta als denunciants i/o designada per desenvolupar les funcions previstes a la Directiva, en particular quant al seguiment.

El model pel qual ha optat el legislador estatal (Llei 2/2023) és el de la creació d'una única autoritat independent de tutela (en el cas de Catalunya seria l'Oficina Antifrau) que, en el seu cas, deriva les informacions en funció de la matèria a altres autoritats competents (canals externs).

Alhora, a l'autoritat estatal se li ha atribuït la funció d'informar preceptivament els avantprojectes i projectes de disposicions generals que afectin el seu àmbit competencial i les funcions que desenvolupa. Aquesta solució també podria aplicar-se en l'àmbit de Catalunya a l'autoritat de tutela, fet que resultaria coherent amb l'opció escollida pel legislador estatal.

L'Oficina ha defensat el paper que ha de tenir l'autoritat en el sistema català de protecció de les persones alertadores com a:

- Autoritat independent de tutela (institució independent, adscrita al Parlament)
- Canal extern i segur de referència
- Autoritat de supervisió en relació amb els canals de denúncia interna
- Autoritat responsable del reconeixement de la persona alertadora
- Autoritat garant de la protecció immediata de la persona alertadora
- Autoritat de suport a la persona alertadora
- Autoritat experta (impuls d'accions estratègiques com la formació i sensibilització)
- Autoritat avaluadora externa del sistema
- Autoritat titular de les potestats d'inspecció i sancionadora
- Autoritat de supervisió

- **Com garantir l'eficàcia en l'aplicació del règim de protecció**

Aportacions de l'Oficina Antifrau de Catalunya a la consulta prèvia a l'elaboració de l'avantprojecte de llei per a la protecció de les persones que alertin d'infraaccions normatives



Original signat per:

Miguel Angel Gimeno Jubero  
En qualitat de Director de l'Oficina  
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B  
Signatura realitzada en data 05/04/2023 12:52:09+02:00





#### Original signat per:

Miguel Angel Gimeno Jubero  
En qualitat de Director de l'Oficina  
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B  
Signatura realitzada en data 05/04/2023 12:52:09+02:00

- En primer lloc, cal tenir en compte la importància de campanyes de sensibilització i la formació en aquest àmbit, a més del reconeixement de bones pràctiques que estiguin duent a terme les autoritats de tutela de les persones alertadores i la necessària implantació de sistemes d'avaluació i de mesura de progressos en l'aplicació de les mesures de protecció. Aquestes accions estratègiques hauran de tenir com a objectiu, entre d'altres, revertir l'actual cultura en matèria d'alertes (ja que en moltes ocasions prima l'opacitat) i avançar cap a una cultura de respecte a la persona alertadora, que actua en interès públic.
- D'altra banda, cal garantir la capacitat indicativa de l'autoritat independent a la qual s'hauria d'atribuir la funció de formular propostes d'actualització o revisió de la pròpia llei adreçades al Parlament.
- Un dels aspectes primordials per a garantir l'eficàcia de les mesures i del règim de protecció a què té dret la persona alertadora és l'efectiva aplicació del règim sancionador previst a la normativa.
- Cal garantir el seguiment diligent de les mesures de protecció adoptades i la possibilitat de la seva modificació en el supòsit de variació de les circumstàncies que van portar a aplicar-les.
- Cal preveure la col·laboració interadministrativa en l'aplicació de les mesures de protecció.
- Cal reflexionar sobre la implicació de col·legis professionals en l'aplicació de mesures de protecció, si escau (psicologia, advocacia...).

II. També es formulen determinades preguntes per orientar les aportacions, a què responem tot seguit:

#### 1. Creu que l'ordenament jurídic vigent és prou garantista per a eliminar els riscos de represàlia davant la denúncia de conductes il·lícites o contràries a l'ètica?

Des de l'Oficina es reconeix un avenç important quant a la protecció de les persones alertadores, atès que partíem d'un règim de protecció sectorial, dispers i gairebé inexistent abans de l'entrada en vigor de la Directiva i de la Llei estatal 2/2023.

Ara bé, tal i com s'ha assenyalat, el legislador estatal no ha estat suficientment ambiciós en la regulació de les mesures de protecció i no ha desenvolupat la base de mínims que permetia la Directiva.

D'altra banda, el fet que es reconeguïn determinades mesures de protecció, tot i que pot ser un element preventiu de conductes represaliadores, no és suficient per eliminar el risc de represàlia de les persones emparades per la Norma.

#### 2. Com considera que cal incentivar l'alerta davant de conductes il·lícites o contràries a l'ètica?

L'Oficina Antifrau ha defensat un abordatge integral mitjançant la introducció de la qüestió en els codis ètics (que han de recollir la interdicció de represàlies, la

Aportacions de l'Oficina Antifrau de Catalunya a la consulta prèvia a l'elaboració de l'avantprojecte de llei per a la protecció de les persones que alertin d'infraaccions normatives



interferència en la gestió de les denúncies, de voler identificar a la persona denunciant, vulneració de l'anonimat).

També des del punt de vista de la integritat institucional, amb especial atenció a aspectes com la gestió dels recursos humans (blindatge dels responsables d'integritat mitjançant procediments de selecció, de la seva remoció per temps predeterminat, de l'autonomia funcional, etc.) i la formació.

Amb totes les cauteles pel que fa a la mostra, en el baròmetre de l'Oficina Antifrau de 2022, es va preguntar a la ciutadania per quins motius no denunciaria un cas de corrupció de què es tingüés coneixement. Les persones enquestades van respondre, en primer lloc, que no denunciarien per la dificultat de reunir proves (56,9%), perquè el responsable no serà castigat (44,6%), per por a represàlies (36,8%), per desconèixer l'autoritat davant la qual hauria de denunciar els fets (26,7%) i altres (2,3%).

L'aportació de proves per part de la persona alertadora és una qüestió controvertida que necessita d'una profunda reflexió i anàlisi i en tot cas, caldria poder assessorar a qualsevol persona que volgués aportar documentació interna de les seves organitzacions.

D'altra banda, una informació clara i entenedora als destinataris de la norma sobre els canals de denúncia a la seva disposició sembla també fonamental per tal d'incentivar l'alerta; a més, proporcionar un canal formal per presentar les denúncies no és suficient, aquest canal ha de comptar amb les mesures tècniques i organitzatives necessàries per garantir la confidencialitat de les informacions i ha de ser gestionat per personal format i especialitzat.

Finalment, la ineficàcia del règim sancionador juntament amb el temor de ser represaliat/da com a conseqüència de l'alerta són dues de les qüestions que desincentiven l'alerta.

### 3. En quins contextos cal protegir les persones alertadores i les persones del seu entorn arran de la denúncia d'irregularitats i conductes abusives?

La Directiva 1937/2019 preveu la protecció de les persones alertadores en el marc d'un context laboral, entès en sentit ampli. Així, en les definicions autèntiques que es recullen a l'art. 5, es defineix el context laboral com a les activitats de treball presents o passades en el sector públic o privat mitjançant les quals, amb independència de la naturalesa d'aquestes activitats, les persones poden obtenir informació sobre infraccions i en el qual aquestes persones poden patir represàlies si comunicessin aquesta informació.

Això no és obstacle perquè l'àmbit de protecció s'ampliï a altres contextos i persones no directament inclosos a la normativa en àmbits que es considerin d'especial risc i en els quals l'alerta contingui infraccions que suposin una amenaça especialment greu per a l'interès públic. Aquest seria el cas, per exemple, d'organitzacions de la societat civil que treballen en aquest àmbit. Això és coherent amb la visió que l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic propugna d'una implicació àmplia en la lluita contra la Corrupció.

Aportacions de l'Oficina Antifrau de Catalunya a la consulta prèvia a l'elaboració de l'avantprojecte de llei per a la protecció de les persones que alertin d'infraccions normatives

12



#### Original signat per:

Miguel Angel Gimeno Jubero  
En qualitat de Director de l'Oficina  
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B  
Signatura realitzada en data 05/04/2023 12:52:09+02:00



#### 4. Quins canals i en quines condicions considera que han d'estar operatius per tal de facilitar la denúncia?

D'acord amb la normativa en vigor, actualment caldria que els subjectes obligats comptessin amb canals interns de denúncia (canals que quedarien integrats en el sistema intern d'informació, que aplegaria els diferents canals interns d'informació que es poguessin establir dins l'entitat) i, de l'altra, amb un canal o canals externs de denúncia que gestionaria l'autoritat o autoritats competents designades.

És també important que es doni informació sobre quin canal de denúncia pot ser millor utilitzar o sobre els procediments alternatius disponibles per a la persona alertadora en cas que la informació que vol revelar no entri dins l'abast de les normes aplicables (el que s'ha vingut a denominar "signposting", vid. Considerant 89 de la Directiva).

#### 5. Quins requisits hauria de tenir un sistema intern de denúncia?

Amb remissió a l'aportació que s'ha fet quant a quins han de ser els canals de denúncia i com regular-los, l'Oficina torna a destacar que el sistema intern d'informació no es troba ben configurat a la normativa estatal i que pot donar lloc a dubtes interpretatius. En aquest sentit, la futura llei catalana pot clarificar conceptes que actualment no estan suficientment definits a la Llei 2/2023, de 20 de febrer.

La Llei 2/2023, del 20 de febrer regula a l'art. 5.2 el sistema intern d'informació i els elements que l'integren, entre ells, els canals interns de denúncia, un responsable del sistema, o comptar amb una estratègia o política que enuncii principis generals en matèria de sistemes interns de denúncia.

Tal i com s'ha posat en relleu en aquest document, l'Oficina Antifrau ja va reflexionar sobre els canals interns de denúncia, que integren el sistema intern, tot i que amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 2/2023.

Aquestes reflexions es poden consultar en el següent enllaç:

#### **Antifrau. Reflexions en relació amb la implantació de canals interns d'alertes en els ens públics: exigències normatives**

Cal parar especial atenció en la designació de la persona responsable del sistema (persona física o òrgan col·legiat) per tal que compleixi les garanties d'independència i autonomia respecte de la resta d'òrgans de l'entitat o organisme (art. 8.4 Llei 2/2023). En aquest sentit, l'Oficina s'ha pronunciat sobre la necessitat que, en el cas dels ens públics, aquesta persona o òrgan estigui compostat per personal funcionari (també considerant 56 de la Directiva).

Alhora, és important tenir en compte les previsions aplicables en matèria de protecció de dades i que l'accés al canal estigui restringit exclusivament a personal autoritzat.

Caldrà tenir cura també dels deures d'informació en matèria de protecció de dades sense que en cap cas es pugui revelar la identitat de la persona denunciante.

Aportacions de l'Oficina Antifrau de Catalunya a la consulta prèvia a l'elaboració de l'avantprojecte de llei per a la protecció de les persones que alertin d'infraaccions normatives



#### Original signat per:

Miguel Angel Gimeno Jubero  
En qualitat de Director de l'Oficina  
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B  
Signatura realitzada en data 05/04/2023 12:52:09+02:00



## 6. Quins requeriments i condicions ha de caracteritzar un canal extern de denúncia?

Les autoritats competents han de disposar de procediments de protecció adients per al tractament de les denúncies i per a la protecció de les dades personals de les persones a què es faci esment a la denúncia (Considerant 76).

S'ha de constatar que en el seu articulat la Directiva fa una referència constant a les estructures públiques clau del sistema institucional a les quals cal atribuir les diferents funcions en matèria d'alertes i de protecció de les persones alertadores.

Hi ha un consens generalitzat en la pràctica comparada sobre la conveniència d'encomanar la tutela del sistema de protecció de les persones alertadores a una autoritat independent especialitzada, independència que s'ha d'entendre en el sentit que expressa la Convenció de les Nacions Unides, és a dir, modulada de conformitat amb els principis fonamentals de cada ordenament jurídic però en tot cas amb la finalitat que l'organisme independent sigui resistent a la influència indeguda.

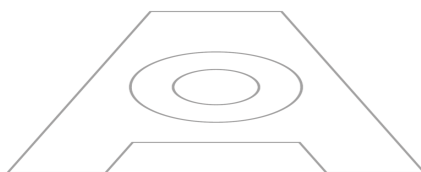
En aquest punt, des de l'OAC s'ha defensat que l'opció més adient és que aquestes institucions estiguin adscrites al poder legislatiu, adscripció que a més compliria una funció de legitimació clara i específica: situaria aquestes institucions en un marc de legitimitat democràtica. Efectivament, la inserció d'aquestes entitats (també com a canals externs de denúncia) en l'esfera d'influència de la institució que representa directament la voluntat popular, té un poder a aquestes efectes de què manca qualsevol altra font de legitimació: aquestes entitats venen investides per una legitimitat superior a la que tenen la majoria d'estructures governamentals; per altra part, en la mateixa mesura, es reforça el seu estatut d'independència, especialment quant al sector públic situat en l'òrbita del poder executiu.

La Directiva 1937/2019 i la Llei 2/2023 regulen de manera detallada les característiques i garanties amb les quals han de comptar aquests canals (article 12 i 13 de la Directiva i art. 16 de la Llei 2/2023 que atribueix el canal extern a l'Autoritat Independent de Protecció de la Persona Informant).

D'altra banda, el desenvolupament de protocols concrets per al tractament de les denúncies que hauran de dur a terme les institucions de tutela de les persones alertadores, també es fa necessari en el marc d'aquestes institucions, a banda de l'adaptació dels procediments interns que calgui dur a terme per alinear-se amb la normativa vigent. "

Ben cordialment,

Oficina Antifrau de Catalunya, a la data de la signatura



Aportacions de l'Oficina Antifrau de Catalunya a la consulta prèvia a l'elaboració de l'avantprojecte de llei per a la protecció de les persones que alertin d'infraaccions normatives

14



### Original signat per:

Miguel Angel Gimeno Jubero  
En qualitat de Director de l'Oficina  
Oficina Antifrau de Catalunya - CIF Q0801684B  
Signatura realitzada en data 05/04/2023 12:52:09+02:00

