

**La Proposició de Llei de protecció integral dels
alertadors en l'àmbit competencial de la
Generalitat**

**El rol de l'Oficina Antifrau en el sistema català
de protecció de les persones alertadores**



Índex

1. Consideracions prèvies.....	2
1.1 Antecedents. Tramitació parlamentària	2
1.2 Impacte en el sistema institucional català de la Directiva europea relativa a la protecció de les persones que informen sobre infraccions del dret de la Unió	3
1.3 Títols competencials i normativa afectada	5
1.4. Drets de les persones alertadores i la resta d'incloses a l'art. 4 de la Directiva	6
2. Paper de l'Oficina Antifrau de Catalunya en el sistema català de protecció de les persones alertadores.....	8
2.1. Antifrau com a autoritat independent de tutela.....	8
2.2. Antifrau com a canal extern i segur de referència	8
2.3. Antifrau com a autoritat de supervisió en relació amb els canals de denúncia interna	9
2.4 Antifrau com a responsable del reconeixement de la condició de persona alertadora.....	11
2.5. Antifrau com a garant de la protecció immediata de la persona alertadora	12
2.6 Antifrau com a autoritat de suport a la persona alertadora	14
2.7. Antifrau com a autoritat experta.....	15
2.8. Antifrau com a avaluadora externa del sistema	15
2.9. Antifrau com a titular de les potestats d'inspecció i sancionadora	16
2.10. Antifrau com a autoritat de supervisió.....	18
3. Adaptacions necessàries a la Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya	19
4. Algunes propostes de redacció	22



La Proposició de Llei de protecció integral dels alertadors en l'àmbit competencial de la Generalitat

El rol de l'Oficina Antifrau en el sistema català de protecció de les persones alertadores¹

1. Consideracions prèvies

1.1 Antecedents. Tramitació parlamentària

El Parlament de Catalunya, en la seva XII legislatura, tramita, des del juny del 2018, una iniciativa legislativa conjunta dels grups JxCat, ERC, PSC-Units, CatECP i CUP-CC sota el títol de *Proposició de Llei de protecció integral dels alertadors en l'àmbit competencial de la Generalitat*. Al seu torn, el grup parlamentari C's havia impulsat en la mateixa legislatura una altra iniciativa titulada *Proposició de Llei de lluita contra la corrupció i de protecció dels denunciants*, iniciativa que tenia el seu antecedent ja en l'anterior legislatura.

¹ Tot i el títol d'aquest document, cal tenir en compte que, sens perjudici de la facultat dels legisladors interns d'ampliar la protecció prevista per la Directiva, per mandat de la Directiva el sistema català de protecció que s'ha de configurar a partir de la futura Llei del Parlament de Catalunya no es pot limitar a les persones alertadores, sinó que hi ha d'incloure totes les persones esmentades a l'article 4.4 de la Directiva 2019/1937, del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, sempre que la protecció estigui prevista a la Norma Europea (persones facilitadores, companys de feina o familiars de la persona alertadora...).

El sistema de protecció ho serà, doncs, per a altres persones a més de les persones alertadores.

D'altra banda, cal posar en relleu que en la versió en castellà de la Directiva europea s'empren sovint els termes "denunciament", "denúncia". En aquest document s'intenta evitar aquests termes i substituir-los pels termes "persona alertadora", "alerta" com a sinònims dels emprats en la versió en castellà de la Directiva. Aquesta qüestió terminològica no és intrascendent, cal senyalar que actualment hi ha certa discussió sobre aquesta qüestió i que des de diferents sectors s'ha sol·licitat la modificació de la versió en castellà de la Directiva pel que fa a l'ús de la terminologia esmentada.



En data 3.6.2019 la Mesa del Parlament va acordar tramitar de manera conjunta ambdues iniciatives, i va determinar que el text base dels treballs de la ponència fos el de la primera de les iniciatives esmentades, passant a figurar el text de la segona com a document de treball.

Aquest document vol contribuir als treballs de la Comissió Parlamentària i clarificar aspectes que, al nostre parer, facilitarien l'encaix institucional de l'Oficina Antifrau de Catalunya com a element clau del sistema de protecció de les persones alertadores que impulsa el Parlament de Catalunya. En relació amb això, en aquest document farem referència a l'Oficina Antifrau com a:

- autoritat independent de tutela
- canal extern i segur de referència
- autoritat de supervisió dels canals interns de denúncia
- responsable del reconeixement de la condició de persona alertadora
- garant de la protecció immediata de la persona alertadora
- autoritat de suport a la persona alertadora
- autoritat experta
- autoritat avaluadora externa del sistema
- titular de les potestats d'inspecció i sancionadora
- autoritat de supervisió

1.2 Impacte en el sistema institucional català de la Directiva europea relativa a la protecció de les persones que informen sobre infraccions del dret de la Unió

Coincidint amb la tramitació parlamentària esmentada ha entrat en vigor una nova norma europea, la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre, relativa a la protecció de les persones que informen sobre infraccions del Dret de la Unió².

Pel que fa al que interessa en aquest moment, cal constatar que en el seu articulat la Directiva fa referència constant a les **estructures públiques clau del sistema institucional intern** que han de tenir atribuïdes les diferents funcions en matèria d'alertes i de protecció de les persones

² L'article 26 de la Norma conté les previsions relatives al període de què disposen els estats membres per transposar la directiva a la normativa interna. D'altra banda, cal tenir especialment en compte que el legislador intern podrà optar per transposar la Directiva mitjançant una regulació de mínims o bé regular altres àmbits o desenvolupar altres mesures de protecció a banda de les contemplades en aquest Instrument europeu.



alertadores³. Per tant, en el moment de transposar la Directiva esdevé necessari fer una reflexió profunda sobre quines han de ser aquestes estructures, i específicament tenint en compte **la importància de la protecció de les persones alertadores en l'estratègia de prevenció i lluita contra la corrupció**.⁴

Efectivament:

D'acord amb els considerants de la Directiva (6, 7, 9, 10, 11, 12, entre d'altres), la introducció d'un marc de protecció contribuiria a la prevenció de les infraccions del dret de la Unió, tant les que hagin ocorregut, com aquelles que no s'hagin materialitzat o les que molt probablement estiguin a punt de ser comeses (43). Les mesures de protecció són un incentiu per a l'alerta.

La inexistència de mecanismes adequats de protecció de les persones alertadores constitueix un **factor de risc que és extern a les institucions** (no hi tenen veritable marge de maniobra) **que incrementa el risc per a la integritat**.

Entenem que la *Proposició de Llei de protecció integral dels alertadors en l'àmbit competencial de la Generalitat* (en endavant PLPA) parteix d'aquesta reflexió i que és per això que, en dissenyar **el sistema institucional català de protecció de les persones alertadores**, ha decidit atorgar un paper rellevant a l'Oficina Antifrau de Catalunya.

Partint de la premissa que la voluntat expressada pel legislador català en el text encara en tràmit parlamentari senyala que l'Oficina es constituïria en l'autoritat de tutela del sistema, en el **quadre** següent s'identifiquen els principals objectius preventius per configurar-la de la manera més adequada possible per a una eficaç protecció de les persones alertadores, **tot assenyalant aquells objectius que ja podrien ser coberts amb la configuració actual de l'Oficina i aquells altres que requeririen de previsió específica** en el nou text legal i de la corresponent adaptació de la Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya.

³ Entre d'altres, d'acord amb la Directiva correspon als estats membres designar quines són les autoritats competents per rebre i tramitar denúncies que entren dins l'àmbit d'aplicació de la Directiva.

⁴ Quant als estudis i les enquestes que s'han dut a terme sobre aquesta matèria, podem destacar el cas d'**Austràlia i Nova Zelanda**. Un estudi amb enquesta massiva a la Universitat de Griffith (novembre de 2018) va concloure que les organitzacions (públiques i privades) responen positivament a les alertes (investigacions amb un alt percentatge –55,5%– de resultats positius que estimulen canvis interns); d'altra banda s'observa un patró segons el qual les conseqüències negatives pel fet d'alertar (81,6% dels casos) són pitjors per als empleats de menys rang que per als comandaments; a més de les represàlies i el seu impacte, preval l'efecte negatiu col·lateral que es manifesta en situacions d'estrès i aïllament.

Segons l'**eurobaròmetre de 2018**, la ciutadania europea estaria avui en dia més disposada a denunciar pràctiques corruptes que al 2013, tot i que una majoria relativa (49%) no sabia davant de quina institució ho hauria de fer. D'acord amb el mateix eurobaròmetre, a Espanya el 77% de persones enquestades que van ser testimoni d'algun cas de corrupció no van denunciar davant de cap autoritat i, en tot cas, si haguessin hagut de denunciar confiarien en primer lloc en els cossos i forces de seguretat de l'estat, i a continuació en la justícia (jutjats, tribunals o fiscalia) i els mitjans de comunicació.

Objectiu preventiu	Justificació / mesura	Configuració actual Antifrau
Independència reforçada	Immunitat a la influència indeguda	<input checked="" type="checkbox"/>
Certesa en la recepció i tractament d'alertes	Canal extern i segur de referència	<input checked="" type="checkbox"/>
Aplicació uniforme dels criteris de reconeixement de la condició d'alertador	Reconeixement de la condició d'alertador	<input type="checkbox"/>
Immediatesa en la tutela	Efecte suspensiu cautelar	<input type="checkbox"/>
Suport a la persona alertadora	Assessorament complementari	<input checked="" type="checkbox"/>
Foment i difusió del coneixement	Especialització d'Antifrau: formació i sensibilització; recerca; millors pràctiques	<input checked="" type="checkbox"/>
Avaluació externa	Què funciona i per què? Seguiment; enquestes; informe anual; propostes	<input type="checkbox"/>
Prevenició general	Potestat sancionadora	<input type="checkbox"/>
Governança	Supervisió i coordinació	<input type="checkbox"/>

1.3 Títols competencials i normativa afectada

En relació amb la darrera afirmació, caldrà formular una altra consideració prèvia que esdevé d'especial rellevància: en analitzar el text de la proposició de llei es constata que, a més de la necessària harmonització del text que es projecta amb la Directiva esmentada, també caldrà tenir en compte els **títols competencials implicats en la norma i l'impacte normatiu del nou text legal** (constatem en aquest punt que la proposició de llei incideix en matèries molt diverses: Dret civil, Dret penal, Dret processal, Dret administratiu, Dret laboral...⁵).

Efectivament, en la tramitació de la proposició de llei caldrà tenir especialment en compte els títols competencials implicats i aquelles

⁵ A títol d'exemple, en relació amb les constatacions anteriors assenyalem el següent: s'hi fa referència a la normativa sobre protecció a testimonis i pèrits en causes criminals per exemple en l'art. 6 de la proposició de llei; es fa referència a la Llei d'assistència jurídica gratuïta a l'article 9 de la proposició de llei; s'incideix en normativa civil (nul·litat de clàusules contractuals) en l'article 10 de la proposició de llei; hi ha una referència a normativa laboral i a les normes reguladores de la funció pública en els articles 10, 11 i 12 de la proposició de llei; s'incideix en la normativa reguladora del procediment administratiu comú (i en la inclosa en la Llei de règim jurídic del sector públic) en l'art. 20 i en tots els articles relatius al règim sancionador; s'incideix en l'àmbit competencial de l'Oficina en diversos preceptes de la proposició de llei (ens detindrem específicament en aquest punt amb posterioritat).

matèries que són competència del legislador estatal. D'altra banda, per dotar de coherència el sistema de protecció de les persones alertadores, seria necessari harmonitzar normatives i impulsar reformes de la normativa de general aplicació (legislació penal, laboral, de procediment administratiu, processal...), com de fet ja ve a suggerir la redacció d'algun dels articles de la proposició de llei⁶.

1.4. Drets de les persones alertadores i la resta d'incloses a l'art. 4 de la Directiva

En aquestes consideracions prèvies caldria fer una breu referència a l'estatut de protecció que configura la Directiva per a les persones incloses en el seu àmbit d'aplicació, ja que **les persones haurien de ser l'eix central del futur sistema català de protecció de les persones alertadores**.

Ens centrarem en aquest punt en les previsions de la Directiva, tot i que s'ha de tenir en compte, com ja s'ha dit anteriorment, que les normatives internes podrien configurar règims d'ampliació d'aquesta protecció de mínims.⁷

En aquesta breu referència la nostra primera consideració ho ha de ser per constatar que en aquest estatut de protecció **esdevé fonamental la prohibició de represaliar de cap manera les persones incloses en l'àmbit d'aplicació de la Directiva** (article 19 de la Directiva); la normativa interna haurà de preveure les accions de reacció quan es produeixin aquestes represàlies prohibides i també quan s'amenaci amb represàlies o es produeixin temptatives de represàlies.

D'altra banda, l'art. 20 de la Directiva preveu **mesures de recolzament** i ve a configurar **drets de les persones alertadores** i en algunes ocasions de la generalitat de la ciutadania:

La ciutadania té dret a tenir informació i assessorament complets i independents, fàcilment accessibles i gratuïts, sobre els procediments i recursos disponibles, protecció front a represàlies i també sobre drets de la persona afectada.

⁶ Al fil d'aquestes consideracions caldrà fer referència que en el Butlletí Oficial de les Corts Generals del 20.12.2019 es va publicar l'admissió a tràmit de la "Proposición de ley de protección integral de los alertadores" que "incorpora" modificacions de la Llei d'assistència jurídica gratuïta, de la Llei d'enjudiciament civil, de la Llei d'enjudiciament criminal, de la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, de la Llei reguladora de la jurisdicció social i del Codi penal.

Hi podem afegir que, a França, l'aprovació de la Llei de protecció dels alertadors (Llei núm. 2016-1691, del 9 de desembre de 2016 relativa a la transparència, a la lluita contra la corrupció i a la modernització de la vida econòmica- coneguda també com Loi Sapin II) va implicar la modificació de l'art. 1132-3-3 del Codi de Treball francès en el sentit que cap persona no pot patir una represàlia per haver revelat una informació constitutiva alerta d'acord amb allò que estableix l'esmentada Llei de protecció dels alertadors i preveu la inversió de la càrrega de la prova.

⁷ Haurem de tenir en compte que la Directiva estableix expressament que aquesta Norma s'entén sense perjudici de la facultat dels estats membres **d'ampliar la protecció en el seu Dret nacional** a altres àmbits o **actes** no previstos en l'apartat 1 (art. 2.2); d'introduir o mantenir **disposicions més favorables per als drets dels informants** que els establerts a la Directiva sens perjudici del que preveuen l'art. 22 i l'art. 23.2 (art. 25).



La persona alertadora té dret de rebre assistència efectiva front a qualsevol autoritat pertinent implicada en la seva protecció front a represàlies inclosa, quan així ho estableixi el dret nacional, la certificació que es poden acollir a protecció a l'empara de la Directiva.

També es preveu assistència jurídica en processos penals i processos civils transfronterers i, d'acord amb el dret nacional, assistència jurídica en altres processos i assessorament jurídic o qualsevol altre tipus d'assistència jurídica.

Cal posar en relleu que, tot i que no ho estableix com a preceptiu, l'art. 20 de la Directiva determina que els estats membres podran prestar assistència financera i mesures de recolzament a les persones alertadores, inclòs recolzament psicològic, en el marc d'un procés judicial.

Finalment, cal constatar que l'article 21 de la Directiva estableix mesures de protecció front a represàlies; regula específicament:

- **exempcions de responsabilitat**
- una **inversió de la càrrega de la prova** en determinats processos
- el dret d'accedir a mesures correctores front a represàlies, incloses mesures provisionals a l'espera de la resolució d'un procés judicial (art. 21.6 de la Directiva).





2. Paper de l'Oficina Antifrau de Catalunya en el sistema català de protecció de les persones alertadores

2.1. Antifrau com a autoritat independent de tutela

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**.

La naturalesa i característiques amb què la Llei 14/2008, del 5 de novembre, ha configurat l'Oficina Antifrau garanteixen abastament la propietat més destacada amb què ha de comptar l'autoritat de tutela del sistema: **la independència**. La independència ha de ser concebuda en el sentit que expressa la Convenció de l'ONU, és a dir, pot ser modulada de conformitat amb els principis fonamentals de cada ordenament jurídic i té com a finalitat que **l'organisme independent sigui resistent a la influència indeguda**.

2.2. Antifrau com a canal extern i segur de referència

Des del mateix moment de la seva posada en funcionament, l'any 2009, l'Oficina ve actuant com a receptora de denúncies (o alertes) relacionades amb el frau, la corrupció i altres irregularitats que atempten contra la integritat o la transparència exigible en el sector públic de Catalunya. La missió que té legalment encomanada en aquest àmbit és, prèvia avaluació de la seva versemblança, investigar aquestes alertes⁸.

⁸ D'acord amb les darreres dades fetes públiques, des que va començar a treballar l'Oficina ha rebut més de 1.600 denúncies i ha resolt gairebé 1.340 expedients. Si es fa una comparativa entre el període 2011-2016 i el període 2017-2019 es constata que l'increment del nombre de denúncies ha estat d'un 40%. Altres dades d'interès que posen en relleu la consolidació de l'activitat de l'Oficina en aquest àmbit, i també l'efectivitat dels protocols i mètodes de treball implantats en la darrera època de l'Oficina són les següents (segons la mateixa comparativa, entre el període 2011-2016 / 2017-2019):

Quant a les actuacions d'avaluació prèvia de versemblança (APV), l'increment d'APV tancades ha estat d'un 51%.

Quant a les actuacions d'investigació, l'increment d'expedients tancats ha estat d'un 47%.

D'altra banda, les dades obtingudes per l'Oficina Antifrau en el **Baròmetre 2018 (La corrupció a Catalunya: percepcions i actituds de la ciutadania)** confirmen la voluntat d'implicació ciutadana en la lluita contra el frau i la corrupció en la mesura que més del 36% de les persones enquestades considera que denunciar la corrupció quan la veu o l'experimenta és el més efectiu que pot fer per combatre-la.

Al mateix temps es confirma la necessitat d'aconseguir un sistema de denúncia fàcil, eficaç i segur, ja que els obstacles per denunciar solen ser aliens a la voluntat de les persones: la dificultat de reunir proves fa enrere

Des del 07.12.2017 l'Oficina compta amb una solució tecnològica que garanteix el servei d'un canal electrònic que permet presentar una denúncia del tot anònima i mantenir la comunicació amb l'Oficina de manera segura (**bústia de denúncies anònimes**).

En conseqüència, d'acord amb la caracterització que la Directiva europea fa de les anomenades autoritats competents, l'Oficina ja opera en l'àmbit territorial de Catalunya a un nivell equiparable al de les autoritats competents previstes a la Directiva, si bé caldria una **designació expressa** de l'Oficina Antifrau com a tal.

2.3. Antifrau com a autoritat de supervisió en relació amb els canals de denúncia interna

La Directiva que s'ha de transposar dedica part del seu articulat a regular les denúncies internes i el seu seguiment. Parlar de denúncies internes en el context de la Directiva exigeix que també es parli de **canals de denúncia interns, del seu disseny i la seva implantació**⁹.

En el desenvolupament de les funcions normativament atribuïdes, i específicament en actuar com a canal extern de denúncies, Antifrau ha assolit una valuosa expertesa en relació amb els canals de denúncies, expertesa que abasta, entre d'altres, tant l'àmbit de la **gestió** del canal (per assegurar una correcta recepció, gestió i tramitació de la denúncia) com l'àmbit de la **configuració tècnica** del canal (específicament en relació amb aspectes tan importants com la garantia de la confidencialitat i l'anonimat).

Considerem que aquesta expertesa fa que l'Oficina esdevingui en aquest moment l'ens públic idoni per assumir les funcions previstes en la Directiva relatives a la supervisió dels canals interns que hauran d'implantar les entitats obligades del sector públic i del sector privat en aplicació de la

gairebé la meitat dels enquestats (48%), mentre que el 30% addueix la por a les represàlies, un 27% el fet que el responsable no serà castigat i un 17% el no saber on anar (percentatges derivats de pregunta amb possibilitat de donar diverses respostes). D'altra banda, les institucions en què la ciutadania confiaria per lluitar contra la corrupció són, prioritàriament, la policia, les ONG i l'Oficina Antifrau, seguides pels mitjans de comunicació i la justícia, per aquest ordre.

⁹ Cal dir que aquesta previsió de canals interns de denúncia no és quelcom nou en el Dret intern. Al marge de la recent incorporació d'aquesta matèria a la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (art. 24), necessàriament hem de fer referència a altres normes, a títol d'exemple les següents:

El Codi Penal: com ha posat en relleu la Fiscalia General de l'Estat en la Circular 1/2016, de 22 de gener, sobre la responsabilitat penal de les persones jurídiques conforme a la reforma del Codi Penal efectuada per la Llei orgànica 1/2015, en analitzar el quart requisit de l'apartat cinquè de l'art. 31 bis del Codi penal (responsabilitat penal de les persones jurídiques) els sistemes de compliance, a més de tenir eficàcia preventiva, han de possibilitar la detecció de conductes criminals; l'existència de canals de denúncia d'incompliments interns o d'activitats il·lícites de l'empresa és un dels elements clau dels models de prevenció. Per la seva banda, l'art. 26 bis de la Llei 10/2010 de 28 d'abril, de prevenció del blanqueig de capitals, exigeix expressament la implementació de procediments interns de comunicació de potencials incompliments que, d'altra banda, hauran de ser objecte d'un examen anual fet per un expert extern.



Directiva¹⁰. Ens centrem ara en aquests canals i procediments de denúncia interna:

En primer lloc cridem l'atenció sobre el fet que la Directiva **promou** la comunicació a través de canals de denúncia interna amb preferència als canals externs, sempre que es pugui tractar la infracció internament de manera efectiva i sempre que la persona alertadora consideri que no hi ha risc de represàlies (art. 7.2). Recordarem també, perquè es tracta d'una qüestió rellevant, que aquests canals s'han d'implantar prèvia consulta amb els interlocutors socials i d'acord amb aquests interlocutors quan així vingui previst pel dret nacional.

En segon lloc recordem que els canals interns han de preveure que l'alerta es pugui comunicar per escrit o verbalment. L'alerta verbal serà possible per via telefònica o mitjançant altres sistemes de missatgeria de veu, i, amb la sol·licitud prèvia de la persona alertadora mitjançant una reunió presencial en un termini raonable (art. 9.2).

La Directiva no només configura de manera força detallada com han de ser i funcionar aquests canals i procediments interns, sinó que també estableix una obligació de supervisió que entenem que s'hauria de atribuir a un ens del sector públic: l'article 8 estableix que els estats **han de vetllar** perquè les entitats obligades (públiques i privades) estableixin canals i procediments de denúncia interna i seguiment que permetin que els treballadors de l'entitat i les altres persones a què es refereix la Directiva comuniquin informació sobre infraccions.

Aquesta supervisió no es limita a comprovar que el canal existeix, sinó que també s'ha de supervisar, entre d'altres, que el procediment de gestió de les denúncies sigui l'establert per la Directiva, i que el personal assignat al canal per rebre i tramitar denúncies gaudeix de la competència i independència previstes per la Directiva.

Entenem que la transposició de la Directiva en aquest punt exigeix que **es designi l'autoritat que haurà de fer la corresponent supervisió en aquest aspecte**, supervisió que, com a mínim, s'ha de concretar en les accions següents:

- Portar un registre de les entitats públiques i privades obligades en cada moment a disposar d'aquest canal intern de denúncies i d'establir els procediments exigits per la Directiva;

¹⁰Caldrà recordar en aquest punt que, al marge de les excepcions, possibilitats d'ampliació d'ens obligats i previsió de fórmules de gestió conjuntes, en principi hauran d'implantar un canal intern de denúncies:

- Les entitats jurídiques del sector privat amb 50 o més treballadors i, en tot cas, les que desenvolupin determinades activitats establertes a la Directiva;
- Totes les entitats jurídiques del sector públic.

- Rebre les comunicacions que acreditin l'efectiva implantació dels canals i procediments;
- Dur a terme (d'ofici a instància de la ciutadania) les activitats d'inspecció pertinents per comprovar que els canals i els procediments interns compleixen els requisits de la Directiva i de la normativa interna de transposició;
- Iniciar, tramitar i resoldre, si escau, els procediments sancionadors que poguessin derivar de la comissió d'infraccions en matèria de protecció de persones alertadores i específicament relatives a l'incompliment de l'obligació de disposar d'aquests canals o a la configuració inadequada dels canals.

2.4 Antifrau com a responsable del reconeixement de la condició de persona alertadora¹¹

Sens perjudici de les obligacions que la Directiva imposa a tots els subjectes obligats en garantia dels drets reconeguts a les persones alertadores i a les altres persones incloses a l'art. 4.4 de la Directiva, aquestes persones **han de poder** sol·licitar a l'autoritat de garantia un pronunciament específic sobre si reuneixen els requisits per tenir dret a la protecció prevista a la Directiva.

Aquest reconeixement o declaració hauria de **facilitar** l'activació del conjunt de drets que integren l'estatut de les persones protegides enfront de la resta d'operadors implicats.

En aquest sentit, la Directiva estableix al seu considerant 90è que en determinats contextos nacionals i en certs casos, les persones alertadores **poden** gaudir de **formes de certificació** que acreditin que compleixen les condicions de les normes aplicables. També han de tenir accés efectiu a un control judicial, de manera que siguin els òrgans jurisdiccionals els que decideixin, sobre la base de totes les circumstàncies particulars de l'assumpte, si compleixen les condicions de les normes aplicables. També l'art. 20.1 b) de la Directiva estableix que els estats membres han de vetllar perquè les autoritats competents assisteixin efectivament les persones de l'article 4 de la Directiva davant de qualsevol autoritat implicada en la seva protecció front a represàlies, inclosa la **certificació** que es poden acollir a protecció a l'empara de la Directiva.

Aquest reconeixement sembla que esdevindria especialment "útil" per a les persones alertadores (i la resta de les persones de l'art. 4.4 de la Directiva) en la mesura que no qualsevol persona té dret a protecció en virtut de la Directiva¹².

¹¹ O de la resta de persones que es poden acollir a la protecció de la Directiva, si escau. L'art. 20.1 de la Directiva, quan regula les mesures de suport, fa una referència general a les persones a què es refereix l'art. 4 de la Directiva.

¹² En relació amb la utilitat d'aquest reconeixement, sembla que el "document" corresponent podria servir, per exemple, per acreditar la condició de persona alertadora (o facilitadora...) davant dels òrgans judicials, tant

Efectivament, si ens centrem en la persona alertadora, hem de constatar que l'art. 6 de la Directiva estableix dos blocs de condicions perquè la persona alertadora pugui generar el dret de protecció. El primer bloc de condicions té relació amb les **conviccions** de la persona sobre la informació que trasllada¹³: la persona alertadora ha de tenir motius raonables per pensar que la informació sobre les infraccions que denuncia és veraç en el moment de la informació i també per pensar que la informació entra dins de l'àmbit d'aplicació de la Directiva. Hem de constatar que de fet es demanen dues coses, **totes dues de lligades a un àmbit intel·lectual**: la primera, que la persona alertadora tingui motius raonables per pensar que la informació sobre infraccions que transmet és veraç en el moment de la informació; la segona, que tingui motius raonables per pensar que la informació entra dins de l'àmbit d'aplicació de la Directiva.

Per meritar protecció s'han de complir totes les condicions exigides per la Directiva; **sembla, doncs, que abans d'aplicar mesures de protecció s'hauria de constatar la concurrència d'aquestes circumstàncies**, i és en aquest punt que una certificació emesa per una autoritat independent podria esdevenir d'utilitat i contribuir a l'eficàcia i eficiència del sistema.

Evidentment, tot això amb la premissa que l'art. 6 de la Directiva preveu que les persones alertadores **tenen dret a protecció** en virtut de la Directiva sempre que tinguin motius raonables per pensar que la informació sobre infraccions denunciades és veraç en el moment de la denúncia i que hagin denunciat per canals interns, externs o hagin fet una revelació pública; per tant, segons la Directiva, sembla que sempre que es donin aquestes condicions caldria atorgar protecció a la persona alertadora independentment de l'existència de certificació o no¹⁴.

La certificació esmentada pot ser, però, com hem esmentat, un element facilitador per a la protecció dels drets reconeguts a les persones protegides per la Directiva.

2.5. Antifrau com a garant de la protecció immediata de la persona alertadora

La persona alertadora¹⁵ s'ha de poder beneficiar de l'adopció de **mesures provisionals de tutela** tendents al manteniment de l'estatus professional i

en els procediments judicials que es poguessin derivar de represàlies (procés per un acomiadament, per exemple) com en els que es poguessin instar esbiaixadament contra les persones alertadores.

¹³ D'altra banda, la persona alertadora ha d'haver informat per canals interns o per canals externs o fet una revelació pública d'acord amb les condicions establertes a la Directiva.

¹⁴ Cal constatar que quan la Directiva preveu mesures de protecció, en principi pensa en totes les persones de l'art. 4 de la Directiva (evidentment, hi haurà mesures de què únicament es podrà beneficiar la persona alertadora). En tot cas (i sobre això probablement haurà de reflexionar el legislador intern), no hi ha cap precepte a la Directiva que estableixi els requeriments per tenir dret a protecció per part d'aquelles persones protegibles però que no són persona alertadora (persones facilitadores, familiars...).

¹⁵ També la persona facilitadora i altres persones (vegeu la nota a peu de pàgina núm. 1).

econòmic immediatament anterior a la revelació, si més no, fins a la finalització d'un eventual procediment judicial.

La persona o organització que hagi adoptat alguna represàlia — normalment en una situació econòmica molt més favorable que la de la persona alertadora— no pot tenir l'avantatge que el temps jugui al seu favor mentre no es resolgui definitivament la causa judicial originada per la represàlia.

Aquesta necessària tutela provisional, prevista tant a la Directiva com a les recomanacions del Consell d'Europa, pot provenir de les autoritats judicials **però també d'altres instàncies**. En concret, la Recomanació CM/Rec (2014)7 adoptada pel Consell de Ministres del Consell d'Europa de protecció dels alertadors, de 30 d'abril de 2014, i el seu memoràndum contemplen que una autoritat pública independent pugui ser encarregada de l'adopció de mesures temporals per protegir les persones alertadores¹⁶.

En el marc del disseny institucional actual es pot reflexionar sobre algunes mesures jurídiques que podrien permetre que l'Oficina Antifrau de Catalunya articulés aquestes mesures temporals de protecció:

- Partint de la hipòtesi que s'atribueixi a l'Oficina Antifrau potestat inspectora i sancionadora en aquesta matèria, l'esquema de tutela preventiva podria respondre a l'íter que es descriu a continuació: davant del coneixement de l'adopció o de la imminent adopció de qualsevol mena de represàlies a una persona alertadora, Antifrau estaria legalment habilitada per inspeccionar l'activitat del subjecte obligat; una vegada finalitzada l'activitat de comprovació, l'Oficina Antifrau podria adoptar, entre d'altres, les següents mesures: advertir i requerir el subjecte responsable, en comptes d'iniciar el procediment sancionador; o requerir el subjecte responsable perquè en un termini adopti les mesures que calgui per complir la normativa (cal recordar que aquest subjecte també serà un subjecte obligat, entre d'altres, a garantir la indemnitat)¹⁷; si, finalment, l'Oficina decideix iniciar el procediment sancionador, en el seu si ja disposaria de totes les facultats pròpies d'aquest àmbit, inclosa l'adopció de mesures provisionals o cautelars.
- Una altra possibilitat és la que s'ha previst a la proposició de llei de protecció integral dels alertadors presentada en el Congrés dels Diputats i recentment admesa a tràmit¹⁸, que d'una banda preveu l'atribució a l'autoritat independent de la representació de la persona alertadora¹⁹ i de l'altra ha previst la legitimació d'aquesta autoritat per

¹⁶ Un exemple pràctic d'aquesta possibilitat, l'ofereix la legislació eslovaca d'acord amb la qual l'empleador necessita obtenir una autorització prèvia de l'autoritat independent de protecció per tal d'adoptar cap decisió contra la persona alertadora.

¹⁷ S'hauria de preveure que els requeriments fossin vinculants en aquest àmbit.

¹⁸ http://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-27-1.PDF

¹⁹ Article 23 i disposició addicional sisena.

actuar en els procediments judicials corresponents i fins i tot la possibilitat d'exercir l'acció penal²⁰.

2.6 Antifrau com a autoritat de suport a la persona alertadora

D'acord amb les recomanacions del Consell d'Europa, aquelles unitats que es creïn per oferir la informació confidencial i gratuïta que les persones alertadores puguin necessitar han d'estar identificades i resultar accessibles al públic en general. L'exercici de funcions per part de l'Oficina Antifrau en aquest cas podria coexistir amb l'assessorament que la PLPA encomani als altres subjectes obligats.

D'altra banda, la Directiva indica que ha d'estar disponible per a la persona alertadora un assessorament confidencial, imparcial, individual i gratuït, per exemple sobre si la informació entra dins de l'àmbit de la protecció de les persones alertadores, o sobre quin canal de denúncia és preferible utilitzar o els procediments alternatius disponibles en el supòsit que la informació no entri dins l'àmbit de la Directiva (el que s'anomena *signposting* o indicació del canal adient). L'accés a l'assessorament pot garantir que les alertes es presentin a través dels canals adients i de manera responsable i que les infraccions es detectin a temps o que fins i tot es puguin evitar. Aquest assessorament es pot proporcionar mitjançant un centre d'informació o una autoritat administrativa única i independent i pot ser ampliable a l'assessorament jurídic.

Per als canals externs de denúncia l'art. 13 f) de la Directiva preveu que als llocs web de les autoritats competents s'informi sobre les vies de recurs i els procediments per a la protecció davant represàlies i de la disponibilitat d'assessorament confidencial per a les persones que contemplin denunciar.

També l'art. 20 preveu que els estats membres han de vetllar perquè les persones protegides per la Directiva tinguin accés a mesures de suport com la informació i l'assessorament complets i independents, fàcilment accessibles i gratuïts.

Un exemple comparat destacat es pot trobar a la Casa dels Alertadors dels Països Baixos (*Huis voor Klokkenuiders*) que es regeix per la Llei d'Autoritat dels Alertadors que va entrar en vigor l'1 de juliol de 2016, que va crear l'autoritat per rebre denúncies dels alertadors del sector públic i

²⁰ Disposicions adicional tercera, quarta i cinquena. En relació amb aquestes idees podem recordar les previsions de la Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere, concretament l'article 29.2, precedent que podria servir de model en relació amb la incorporació de la legitimació de la institució davant dels òrgans jurisdiccionals per a la intervenció en la defensa dels drets i dels interessos tutelats en la Llei de protecció dels alertadors, sempre que es compti amb l'autorització expressa de la persona alertadora. Fins i tot es podria valorar si es vol impulsar des del Parlament de Catalunya la modificació de la Llei d'assistència jurídica gratuïta en el sentit d'atorgar una defensa jurídica especialitzada (immediata, segons els casos) quan així ho necessiti la persona alertadora i fins i tot valorar si en aquests casos s'ha de gaudir d'assistència jurídica gratuïta amb independència dels recursos de què es disposi.



privat. Aquesta autoritat dona assessorament i suport a la persona alertadora, verbalment o per escrit; també informa sobre polítiques d'integritat a les persones treballadores i, en cas que sigui necessari, duu a terme investigacions.

2.7. Antifrau com a autoritat experta

L'èxit en la implantació del nou sistema dependrà en bona mesura que sigui suficientment conegut i promogut amb l'objectiu d'assolir actituds favorables tant entre les persones que potencialment puguin arribar a ser alertadores com entre les institucions i professionals als quals resultarà d'aplicació la normativa.

Caldrà preveure el desplegament d'accions estratègiques que abordin aspectes tan importants com la formació i sensibilització²¹. També s'ha de garantir la capacitat indicativa de l'autoritat independent: fixació d'estàndards, recomanacions als poders públics, propostes d'actualització o revisió de la pròpia Llei adreçades al Parlament. **Cal posar en relleu que l'Oficina ja disposa d'una consolidada línia de treball preventiu en aquest sentit.**

Adicionalment, la Directiva europea preveu que les autoritats competents estan obligades a prendre en consideració l'experiència d'altres autoritats en la matèria (art. 14). En aquest sentit, al llarg dels anys l'Oficina Antifrau ha consolidat la seva presència en les xarxes internacionals que agrupen aquells actors institucionals directament concernits per la prevenció i lluita contra la corrupció, d'acord amb el mandat de la Convenció de les Nacions Unides contra la corrupció de 2003²². L'accés de l'Oficina a plataformes internacionals d'intercanvi de coneixement, experiències i idees constitueix un actiu que de bon inici ja es pot posar al servei de la implantació del nou sistema català de protecció de les persones alertadores.

2.8. Antifrau com a avaluadora externa del sistema

Com qualsevol altra mesura estratègica que es pretengui adoptar en desenvolupament de les polítiques públiques d'integritat institucional, la implantació del sistema integral de protecció previst a la PLPA ha de permetre mesurar el canvi. Cal entendre què és el que funciona i per què. La funció d'avaluació (externa) hauria de ser assumida per l'autoritat independent.

L'art. 27 de la Directiva estableix que els estats membres han de facilitar a la Comissió tota la informació pertinent relativa a l'execució i aplicació de

²¹ Aquestes accions estratègiques hauran de tenir com a objectiu, entre d'altres, revertir l'actual cultura en matèria d'alertes (que en moltes ocasions prima l'opacitat), i avançar cap a una cultura de respecte a la persona alertadora, que actua en interès públic.

²² Es pot destacar la Xarxa d'integritat europea i d'autoritats de protecció dels alertadors (NEIWA) de recent creació (a la qual l'Oficina Antifrau de Catalunya ha estat convidada) que vol donar compliment a l'art. 14 de la Directiva i que aspira a ser una plataforma on les potencials autoritats competents intercanviïn coneixements, experiències i idees en l'àmbit pràctic i estratègic.

la Directiva. Sens perjudici d'altres obligacions d'informació recollides a altres instruments normatius, la Directiva preveu que es presentin anualment a la Comissió determinades estadístiques sobre les **denúncies externes** preferiblement de forma agregada (per tant, caldria preveure un mecanisme de coordinació per a l'intercanvi de dades en el cas que un Estat membre comptés amb diverses autoritats competents).

Les estadístiques que cal presentar recaurien sobre el número de denúncies rebudes, número d'investigacions i actuacions judicials iniciades a partir de les denúncies i el seu resultat i si s'ha pogut determinar, el perjudici econòmic i els imports recuperats de les investigacions i actuacions judicials relacionades amb les infraccions denunciades.

La idea del monitoratge i seguiment de l'alerta sembla clau en el text de la Directiva, tot i que el seguiment s'entén en un sentit ampli de tramitació; segons l'art. 5.12 de la Directiva el seguiment és tota acció empresa pel destinatari d'una denúncia o qualsevol autoritat competent a fi de valorar l'exactitud de les al·legacions fetes a la denúncia i en el seu cas de resoldre la infracció denunciada, inclús a través de mesures com les investigacions internes, investigacions, accions judicials, accions de recuperació de fons o l'arxiu del procediment.

Una de les funcions atorgades a les autoritats competents, a part de la recepció de la denúncia és especialment la del seu seguiment. L'art. 13 de la Directiva també preveu que les autoritats competents publiquin al seu web, entre altres informacions, la naturalesa del seguiment que es doni a les alertes.

Aquests procediments s'hauran de revisar periòdicament, com a mínim, cada tres anys.

2.9. Antifrau com a titular de les potestats d'inspecció i sancionadora

El considerant 102è de la Directiva constata que les sancions penals, civils o administratives són necessàries per garantir l'eficàcia de les normes sobre protecció de les persones alertadores. En relació amb això, l'article 23 de la Directiva ha previst que els estats membres hauran d'establir sancions efectives, proporcionades i dissuasives en relació amb determinades accions. **El legislador haurà de tipificar les infraccions i les sancions corresponents, però també caldrà preveure quina autoritat serà la competent per iniciar, tramitar i resoldre els corresponents procediments sancionadors.**

Com a conseqüència de l'exercici de les funcions que ens va voler atribuir el legislador català fa més d'una dècada l'Oficina ha adquirit experiència precisament en la investigació (examen) de fets o conductes susceptibles de ser constitutius d'irregularitat, frau o males pràctiques. Del que es tractaria és d'estendre aquesta acreditada **capacitat investigadora** a qualsevol il·lícit administratiu relatiu a incompliments específics en matèria d'alertes i de drets de les persones alertadores, específicament els



previstos per l'article 23 de la Directiva²³. D'altra banda, en relació amb les represàlies a les persones alertadores i l'indegut tractament de les alertes, caldria que l'Oficina assumís la **potestat sancionadora** sense cap limitació subjectiva derivada de la condició de la persona presumptivament responsable.

L'assumpció de la inspecció, investigació i sanció en aquests dos àmbits evitaria, d'una banda, que la resposta sancionadora pugui no ser uniforme en funció de les administracions competents per aplicar-la i, de l'altra, un potent missatge de prevenció general que reforçaria l'autoritat de l'Oficina com a organisme especialitzat en la tutela de les persones alertadores²⁴.

En el marc competencial que s'està dibuixant sembla que s'hauria d'atribuir a Antifrau competència sancionadora plena i exclusiva respecte de les **específiques infraccions en matèria d'alertes i de protecció de les persones alertadores** previstes a la llei. Entenem que de totes les consideracions que s'han anat articulant en aquest document es desprèn que la competència per inspeccionar²⁵, investigar i, en el seu cas, corregir les represàlies adoptades contra les persones alertadores així com l'indegut tractament de les alertes hauria de recaure, amb caràcter exclusiu, en l'autoritat independent de tutela. Altrament es produiria una situació insalvable de conflicte d'interès consistent que pogués arribar a ser la mateixa institució en què s'ha produït la represàlia la que l'hagi de sancionar (per cert, situació en què es troba actualment el règim sancionador de la Llei de transparència i que n'ha conduït al fracàs). En

²³ De fet, la Directiva únicament obligaria a tipificar unes poques infraccions en aquesta matèria, les previstes per l'article esmentat. D'acord amb aquest precepte, els drets interns haurien de tipificar com a infraccions els comportaments següents:

- impedir les alertes
- intentar impedir que s'alerti
- adoptar mesures de represàlia contra les persones a què es refereix l'art. 4
- promoure procediments abusius contra les persones a què es refereix l'art. 4
- incomplir el deure de mantenir la confidencialitat de la identitat dels alertadors.
- comunicar o revelar públicament informació falsa intencionalment.

En tot cas, al nostre judici un futur règim sancionador hauria d'incloure, entre d'altres, sancions per represàlies als alertadors (en qualsevol de les seves formes) i per indegut tractament de les alertes (inclosa probablement la infracció del deure de denunciar per part de determinades persones).

²⁴ En abordar l'àmbit sancionador cal tenir present que l'Oficina de les Nacions Unides contra la droga i el crim recomana que la investigació de les alertes sigui independent de la investigació de les represàlies. Aquestes darreres no s'haurien de veure influenciades pel resultat de la investigació de l'alerta (conflicte d'interès aparent quan el resultat de la investigació de l'alerta demostra que no hi havia irregularitat). En aquest sentit, l'esquema que es proposa implicaria configurar àmbits separats en l'Oficina Antifrau de Catalunya per investigar les alertes i per investigar i sancionar possibles infraccions en matèria d'alertes i de protecció de les persones alertadores.

²⁵ Recollint una idea que ja hem desenvolupat abans podem dir que quant a la potestat d'inspecció en aquest àmbit, es podria preveure una intervenció "preventiva" similar, per exemple, a la prevista a l'article 22.1 de la Llei 23/2015, de 21 de juliol, ordenadora del sistema d'inspecció de treball i seguretat social quan es preveu que els inspectors, una vegada finalitzada l'activitat comprovatòria, poden adoptar, entre d'altres, les següents mesures: advertir i requerir al subjecte responsable, en comptes d'iniciar el procediment sancionador; o requerir el subjecte responsable perquè en un termini adopti les mesures que calgui per complir la normativa. Si, finalment, l'Oficina decideix iniciar el procediment sancionador, en el seu si ja disposaria de totes les facultats pròpies d'aquest àmbit, inclosa l'adopció de mesures provisionals o cautelars.



aquesta situació la persona alertadora, raonablement, no podria confiar en la imparcialitat en el tractament de la situació²⁶.

2.10. Antifrau com a autoritat de supervisió

La Directiva inclou diversos articles en relació amb la coordinació de les institucions implicades en el sistema de protecció, que també implicarien l'actuació de l'Oficina Antifrau si el Parlament de Catalunya decideix configurar el sistema institucional català de protecció de les persones alertadores d'acord amb les bases sobre les quals es construeix l'actual proposició de llei de protecció integral de les persones alertadores.

Així, l'art. 11.2 estableix que les autoritats competents, és a dir, els canals externs de denúncia transmetin en temps oportú la informació continguda a la denúncia a les institucions, òrgans o organismes competents de la Unió Europea, segons correspongui, per tal que sigui investigada.

D'altra banda, l'art. 11.6 preveu que qualsevol autoritat que hagi rebut una alerta però que no tingui competències per donar tractament a la infracció denunciada, la transmeti a l'autoritat competent en un termini raonable i de manera segura; caldrà que s'informi la persona denunciant de la transmissió²⁷.

Ahora, en relació amb l'informe sobre execució i aplicació de la Directiva que ha de presentar la Comissió a partir del 17 de desembre de 2025, l'art. 27.3 preveu que s'hi examini com han recorregut els estats membres als mecanismes de cooperació existents com a part de la seva obligació de fer el seguiment sobre les denúncies d'infraccions que entren en l'àmbit d'aplicació de la Directiva, inclosa la cooperació transfronterera. Cas que no existissin mecanismes de cooperació en determinats àmbits, es permet que les autoritats puguin cooperar fora d'aquests mecanismes quan les infraccions tinguin una dimensió transfronterera (considerant 72è).

²⁶ En la seva redacció actual la PLPA preveu competències sancionadores per a l'Oficina Antifrau però aquesta potestat es projecta només molt parcialment sobre el sector públic (persones no sotmeses a responsabilitat disciplinària –alts càrrecs?-), que és l'àmbit natural d'actuació de l'Oficina, i se centra en les entitats privades (empreses, partits, sindicats...), com semblaria que es desprèn dels art. 23 i 27.

²⁷ Com a element a destacar, cal posar en relleu que, quant a les denúncies presentades mitjançant els canals interns, la Directiva no conté previsions similars a les que s'acaba d'analitzar.





3. Adaptacions necessàries a la Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya

Abans s'indicava que la incorporació de la Directiva de reiterada referència a l'ordenament intern i la tramitació de les iniciatives legislatives en matèria de protecció de persones alertadores han d'implicar canvis en algunes normes ja vigents en el nostre ordenament jurídic, entre les quals, la que regula l'Oficina Antifrau de Catalunya.

Efectivament, l'esquema d'atribució de competències que sembla que anuncia la proposició de llei i que es proposa en aquest document haurà d'implicar una modificació important de la vigent Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya (LOAC), **modificació que es podria abordar en els disposicions finals de la futura Llei de protecció de les persones alertadores.**

Així, al marge que per garantir l'efectivitat del sistema s'hauria de preveure la potestat organitzativa interna (atribuïda al director o la directora de l'Oficina) perquè es pugui adaptar l'estructura actual de l'Oficina a les noves funcions atribuïdes, la materialització de les previsions de la Directiva de protecció de les persones alertadores i la proposició de llei hauria de portar a revisar l'articulat de la LOAC, i en concret i com a mínim a plantejar una possible modificació dels següents articles²⁸:

Article 1. Creació, naturalesa i finalitat: L'assumpció de competències en matèria d'alertes i de protecció de les persones alertadores hauria d'implicar una modificació d'aquest article i concretament de la descripció de les finalitats de la Institució per incloure-hi la d'autoritat competent en la matèria que analitzem amb les funcions a què s'ha fet referència en aquest àmbit (recepció d'alertes, seguiment, assessorament independent i gratuït a les persones alertadores, mesures de suport...).

Article 2. Àmbit d'actuació: En el moment actual l'actuació d'Antifrau se centra essencialment en el sector **públic** català; l'actuació de l'Oficina

²⁸ Al marge de la inclusió d'un article genèric sobre funcions en matèria de protecció de persones alertadores i sobre potestat autoorganitzativa de l'Oficina (de la persona que n'exerceixi la Direcció) per adaptar l'estructura organitzativa al nou marc competencial.

únicament pot incloure les activitats de persones físiques i d'entitats i empreses privades d'acord amb les previsions de l'article 2.4. L'assumpció de competències en matèria d'alertes i de protecció de les persones alertadores hauria d'implicar la modificació d'aquest precepte per adaptar-lo a les noves funcions assumides.

Article 3, 4, 5 i 6 relatius a les funcions generals de l'Oficina i a les funcions en cadascun dels sectors públics afectats (Generalitat, universitats públiques, administració local): L'article 3 de la Llei estableix les funcions generals de l'Oficina; caldria modificar l'article per incloure-hi la referència a les funcions assumides com a autoritat en matèria d'alertes i de protecció de les persones alertadores, a les quals possiblement també s'hauria de fer referència en cadascun dels articles posteriors.

Article 7. Delimitació de funcions: Ateses les previsions de l'art. 11.2 f) de la Directiva (transmetre en temps oportú la informació continguda a la denúncia a les institucions, òrgans o organismes competents de la Unió, segons correspongui, perquè se segueixi investigant quan estigui previst pel Dret de la Unió o el dret nacional), es podria modificar el contingut de l'article per incloure-hi una referència a aquesta circumstància.

Capítol III de la Llei. Relacions amb el Parlament, el Govern i els ens locals: Es podria analitzar si escauria incloure-hi una referència a l'obligació general de coordinació i de tramesa d'informació amb caràcter anual de les denúncies rebudes i tramitades internament, als efectes de l'avaluació del sistema de protecció de les persones alertadores.

Procediments inclosos en la LOAC: Les previsions de la LOAC en relació amb la tramitació procedimental estan únicament pensades per a la tramitació de les denúncies incloses en aquest moment en l'àmbit competencial de l'Oficina Antifrau. L'eventual assumpció de noves competències en matèria de protecció de persones alertadores hauria de portar a redissenyar els procediments que ha de seguir Antifrau, i establir els procediments específics corresponents que donin resposta, de la manera més eficaç i eficient possible a la protecció de les persones alertadores exigida per la nova normativa²⁹.

Com s'ha indicat, per tal d'assegurar l'eficiència en la implantació del sistema, caldrà preveure l'atribució de potestat reglamentària interna a la Direcció de l'Oficina, no només per adaptar l'estructura orgànica de l'ens a les noves funcions atribuïdes per la Llei, sinó també per atribuir als diferents òrgans de l'Oficina les funcions de tramitació procedimental, assessorament i suport a les persones alertadores, i qualsevol altra de prevista per la Llei.

²⁹ En aquest nou disseny de procediments caldria tenir en compte, entre d'altres, les previsions de la Directiva sobre denúncies verbals i l'adopció de mesures provisionals per tal que es paralitzin aquelles decisions que poguessin ser qualificades de represàlies.

Article 18. Confidencialitat de les investigacions i accés al procediment:

Les previsions d'aquest precepte mereixen una especial atenció, ja que aquesta qüestió és d'especial rellevància. L'article 8 de la proposició de llei estableix que mentre el procediment es tramiti dins l'àmbit competencial d'aquesta llei, totes les persones alertadores, incloses les que hagin triat una forma de comunicació anònima o confidencial, tenen el dret a ser informades sobre l'estat i els resultats de l'examen, inspecció i investigació a què hagi donat lloc la informació revelada, llevat d'aquella informació que posi en perill la investigació. L'art. 19 de la proposició de llei parla del dret d'accés al procediment i comunicació amb l'instructor.

Aquestes previsions podrien entrar en contradicció amb l'art. 18.3 de la LOAC i amb la configuració actual de l'absoluta confidencialitat del nostre procediment d'investigació³⁰. Caldria reflexionar sobre aquesta circumstància i específicament sobre a partir de quin moment seria possible un accés al procediment d'investigació sense posar en perill altres béns jurídics de necessària consideració.

També caldria reflexionar sobre l'exercici del dret a la informació pública en relació amb aquests procediments. Seria aconsellable que Antifrau, com a institució de control i també, en el futur, com a institució de tutela de les persones alertadores, tingués un règim especial d'accés a les seves actuacions d'investigació.

Capítol V. Memòria anual: Quant a la regulació sobre la memòria anual que presenta l'Oficina Antifrau al Parlament de Catalunya, s'hi haurien d'incloure determinades previsions derivades de la Directiva Europea. La memòria hauria de recollir expressament dades relatives al sistema de protecció de les persones alertadores (sol·licituds de protecció, denúncies, assessorament gratuït a les persones que ho sol·licitin, etc.).

Article 26. Personal al servei de l'Oficina Antifrau: S'hauria d'afegir, a l'art. 26.3, que el personal d'Antifrau que hagi de tractar denúncies s'haurà de formar professionalment en matèria de protecció de persones alertadores i també sobre la normativa de protecció de dades, per tractar les denúncies i garantir la comunicació amb les persones denunciants, així com per a seguir adequadament les denúncies.

³⁰ Cal posar en relleu que, en general, la Directiva fa referència al **deure d'informar**.



4. Algunes propostes de redacció³¹

De la PLPA es deriva que el legislador català vol atribuir a l'Oficina Antifrau de Catalunya la condició d'autoritat competent en els termes de la Directiva de reiterada referència.

En relació amb això, inserim en aquest document algunes propostes de redacció d'alguns preceptes directament relacionats amb les funcions que la PLPA ha previst expressament com a funcions de l'Oficina Antifrau de Catalunya, i també algunes altres propostes en relació amb funcions que la Directiva atribueix a les autoritats competents, però que semblaria que fins aquest moment no s'han abordat detalladament en la PLPA.

L'Oficina Antifrau de Catalunya no és experta en tècnica legislativa, per la qual cosa les propostes que es fan a continuació no pretenen complir les exigències tècniques en aquest punt, sinó només fer una aproximació al contingut que podria tenir la norma des del punt de vista del fons de l'assumpte, i servir com a punt de partida perquè es pugui fer una reflexió sobre algunes circumstàncies d'importància essencial en relació amb el futur sistema català de protecció de les persones alertadores.

Objecte i finalitat de la llei

[...]

³¹ En les nostres propostes de redacció partim de la constatació que la pretensió de la proposició de llei és ampliar els mínims que regula la Directiva. Així, la Directiva és d'aplicació a les persones denunciants que treballin al sector públic o privat i que hagin obtingut informació sobre infraccions en un context laboral; en canvi, la Proposició de Llei té un àmbit subjectiu de protecció més ampli (art. 3) en el qual la persona alertadora és qualsevol persona física que tenint una convicció raonable sobre la fiabilitat i veracitat d'una informació constitutiva d'alerta la posa en coneixement de les autoritats competents o en fa una revelació pública. Per a la Directiva no qualsevol informant té dret a protecció sinó que s'estableixen dos blocs de condicions perquè es pugui generar el dret de protecció; aquestes condicions són, d'una banda, tenir motius raonables per pensar que la informació sobre les infraccions que la persona denuncia és veraç i que entra dins l'àmbit d'aplicació de la Directiva i, d'altra banda, que la persona hagi denunciat per canals interns o per canals externs o hagi fet una revelació pública; en general, aquestes condicions coincideixen amb la definició de persona alertadora que regula la proposició, a excepció de la condició que la persona que alerta pensi que la informació entra dins l'àmbit d'aplicació de la Llei. Les informacions que constitueixen alerta a l'empara de la proposició són de caràcter molt ampli mentre que la Directiva té per objecte reforçar l'aplicació del Dret i les polítiques de la Unió en àmbits específics.

Aquesta Llei també regula el sistema institucional català en matèria d'alertes i de protecció de les persones alertadores i les altres persones incloses a l'article 4.4. de la Directiva.

[...]

Les finalitats d'aquesta Llei són promoure la revelació i l'adequada investigació d'alertes fetes en interès públic, i garantir l'aplicació de mesures de protecció enfront de les represàlies conseqüència de l'alerta que puguin patir les persones alertadores i les altres persones incloses a l'article 4.4 de la Directiva.

Definicions³²

[...]

Autoritat competent en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya: l'Oficina Antifrau de Catalunya té la condició d'autoritat competent en matèria d'alertes i de protecció de les persones alertadores, i és l'autoritat designada per rebre denúncies d'acord amb l'article xxx³³, per fer-ne el seguiment, per donar resposta a les persones alertadores i per exercir les funcions previstes a l'article xxx d'aquesta Llei.

Canals d'alerta³⁴

- 1.** La informació sobre infraccions es pot comunicar mitjançant els canals i procediments de denúncia interns, i específicament quan la infracció es pugui tractar internament de manera efectiva i la persona alertadora consideri que no hi ha risc de represàlies.
- 2.** Les persones alertadores poden comunicar informació sobre infraccions per canals i procediments de denúncia externs després d'haver-la comunicat mitjançant els canals de denúncia interns, o la poden comunicar directament mitjançant els canals de denúncia externa, específicament quan la infracció no es pugui tractar internament de manera efectiva o la persona alertadora consideri que hi ha risc de represàlies si la informació es comunica internament.
- 3.** La persona que faci una revelació pública es pot acollir a la protecció establerta per aquesta Llei si es compleix alguna de les condicions següents:

³² Per a una major claredat de la Llei, potser seria convenient que s'hi incorporés la resta de definicions de la Directiva.

³³ Denúncies "externes".

³⁴ En aquest punt se segueixen les premisses establertes per la Directiva, que a l'article 7.2 preveu que els Estats han de promoure la comunicació mitjançant canals de denúncia interna abans que la comunicació mitjançant canals de denúncia externa sempre que es pugui tractar la infracció internament de manera efectiva i la persona alertadora consideri que no hi ha risc de represàlia. Des d'alguns sectors es defensa però, la llibertat de canals.

- a. La persona va denunciar en primer lloc per canals interns i externs o directament per canals externs de conformitat amb l'article xxx i no s'han pres mesures apropiades en relació amb la informació en el termini xxxx
- b. La persona té motius raonables per pensar que:
 - La infracció pot constituir un perill imminent o manifest per a l'interès públic, com per exemple quan es dona una situació d'emergència o hi ha un risc de danys irreversibles, o
 - En cas de denúncia externa, hi ha un risc de represàlies o hi ha poques probabilitats que es doni un tractament efectiu a la infracció ateses les circumstàncies particulars del cas, com que es puguin ocultar o destruir les proves o que una autoritat estigui en connivència amb l'autor de la infracció o implicada en la infracció.

La funció de protecció de les persones alertadores de l'Oficina Antifrau de Catalunya

Competències de l'Oficina Antifrau de Catalunya

En l'àmbit d'aquesta Llei l'Oficina Antifrau de Catalunya té les funcions següents:

- a. Actua com a canal extern i segur de recepció d'alertes.
- b. Supervisa el compliment normatiu pel que fa als canals i procediments interns d'alertes.
- c. Actua com a autoritat responsable de reconèixer que una persona es pot acollir a protecció a l'empara de la Directiva.
- d. És l'autoritat que garanteix la protecció immediata de la persona alertadora i la de la resta de persones incloses en l'article 4.4 de la Directiva, si escau.
- e. Actua com a autoritat de suport a la persona alertadora i a la resta de persones incloses en l'article 4.4 de la Directiva, si escau.
- f. Actua com a autoritat experta, de coordinació i avaluació del sistema.
- g. És titular de les potestats d'inspecció i sancionadora en matèria d'alertes i protecció de les persones alertadores.

Autoritat competent en relació amb el canal de denúncia externa

1. L'Oficina Antifrau de Catalunya és l'autoritat competent per rebre les denúncies externes sobre informacions constitutives d'alerta, donar-los resposta i fer-ne el seguiment de manera diligent.
2. L'Oficina Antifrau ha de dissenyar un canal de denúncia externa independent i autònom que compleixi els requeriments de l'article 12 de la Directiva.
3. Als efectes de fer-ne les adaptacions necessàries, Antifrau haurà de revisar els procediments de recepció i seguiment de les alertes cada tres anys. En revisar aquests procediments ha de tenir en compte la seva experiència i la d'altres autoritats competents.

Supervisió dels canals i procediments interns d'alertes

1. Correspon a l'Oficina Antifrau de Catalunya el control i el seguiment del compliment de les previsions dels articles 7.3 i 8 de la Directiva per part de les entitats públiques i privades obligades³⁵.
2. Les entitats públiques i privades obligades xxx³⁶ hauran de comunicar a l'Oficina Antifrau de Catalunya la creació del canal intern que compleixi les exigències tècniques i organitzatives previstes a l'article 9 de la Directiva.
3. A l'efecte de controlar el compliment de les obligacions a què fan referència els apartats anteriors, l'Oficina Antifrau ha de crear un registre de les entitats públiques i privades que disposin d'un canal i un procediment intern d'alertes. Aquest registre té caràcter públic.
4. Les entitats públiques i privades obligades han de comunicar anualment a l'Oficina Antifrau de Catalunya les dades següents:
 - a. el número d'alertes rebudes;
 - b. el número d'investigacions internes dutes a terme com a conseqüència d'una alerta;
 - c. El número d'alertes derivades a autoritats públiques;
 - d. Les actuacions judicials iniciades a partir d'una alerta i el resultat;
 - e. L'estimació del perjudici econòmic de la infracció objecte de l'alerta, si s'ha pogut determinar, i els imports que s'hagin recuperat després de les investigacions.
5. L'Oficina Antifrau de Catalunya exerceix la potestat d'inspecció per comprovar que els canals i els procediments interns de les entitats

³⁵ Potser es podria incloure en l'apartat de definicions de la Llei la de "entitats públiques i privades obligades".

³⁶ Caldria acotar aquesta previsió tenint en compte l'àmbit d'aplicació de la Llei.



públiques i privades obligades compleixen amb les prescripcions establertes a la normativa vigent.

6. L'incompliment de l'obligació de disposar d'un canal de denúncia interna, la seva inadequada configuració i l'obstrucció de la funció inspectora de l'Oficina Antifrau de Catalunya poden donar lloc a la incoació d'un procediment sancionador.

Funcions de l'Oficina Antifrau de Catalunya en matèria de suport de les persones³⁷

1. Com a autoritat competent, l'Oficina Antifrau de Catalunya ha de fer pública, en una secció separada, fàcilment identificable i accessible del seu lloc web, la informació següent:
 - Les condicions per poder-se acollir a la protecció establerta en aquesta llei;
 - Les dades de contacte per al canal de denúncia externa, específicament les adreces electròniques i postal, els números de telèfon i la indicació de si es gravaran les converses;
 - Els procediments aplicables a la denúncia d'infraccions, inclosa la manera que l'Oficina pot sol·licitar a la persona alertadora aclariments sobre la informació comunicada o proporcionar informació addicional, el termini per donar resposta a la persona alertadora i el tipus i contingut d'aquesta resposta;
 - El règim de confidencialitat aplicable a les denúncies i la informació sobre tractament de dades de caràcter personal;
 - La naturalesa del seguiment que s'ha de donar a les denúncies;
 - Les vies de recurs i els procediments per a protecció front a represàlies;
 - La disponibilitat d'assessorament confidencial per a les persones que prevegin denunciar;
 - Una declaració en què s'expliquin clarament les condicions en les quals les persones que denunciïn davant de l'Oficina estan protegides d'incórrer en responsabilitat per una infracció de confidencialitat d'acord amb l'art. 21.2 de la Directiva;

³⁷ Excepció feta de les mesures que es configuren com a necessàries a la Directiva, en gran mesura correspon al legislador intern determinar les mesures de recolzament que s'hagin de preveure per a les persones alertadores i l'ens o òrgan que les ha d'executar o que hagi de vetllar per a la seva aplicació efectiva. En aquest apartat s'han inclòs únicament les mesures de recolzament que esdevenen preceptives i que sembla que s'haurien d'atribuir a l'Oficina Antifrau com a autoritat competent i com a ens adscrit al Parlament de Catalunya. Això sens perjudici de la decisió del legislador sobre altres mesures (per exemple, recolzament financer o psicològic).



- Els drets de les persones afectades;
- La condició de l'Oficina Antifrau d'autoritat administrativa única independent de l'art. 20.3 de la Directiva.

2. Com a autoritat competent, l'Oficina Antifrau ha de prestar assessorament jurídic a les persones alertadores i a la resta de persones incloses a l'article 4.4 de la Directiva, i també assistència efectiva davant de qualsevol autoritat pertinent implicada en la seva protecció front a represàlies.
3. L'Oficina Antifrau és l'autoritat que declara que una persona es pot acollir a protecció a l'empara de la Directiva, d'acord amb les previsions de l'art. xxx.

Declaració del dret a acollir-se a protecció

1. Antifrau és l'autoritat que declara que una persona es pot acollir a protecció a l'empara de la Directiva.
2. La persona que hagi comunicat una alerta d'acord amb les previsions d'aquesta Llei o que es trobi en qualsevol dels supòsits previstos per l'art. 4.4 de la Directiva pot sol·licitar que l'Oficina Antifrau dicti una resolució en què es declari la condició de persona protegida i l'abast de la protecció, si escau.
3. Aquesta sol·licitud es pot fer per qualsevol mitjà que permeti que l'Oficina Antifrau de Catalunya tingui constància de la identitat de la persona que sol·licita la declaració. La sol·licitud s'haurà d'acompanyar de la documentació i l'argumentació que acrediti que es compleixen les condicions requerides per tenir dret a les mesures de protecció. Són aplicables al procediment de declaració de la condició de persona protegida i en especial a la identitat de la persona sol·licitant les previsions sobre confidencialitat previstes de manera general en relació amb la comunicació d'alertes.
4. L'Oficina Antifrau ha de dictar i notificar la resolució corresponent en un termini de deu dies hàbils des de la recepció de la sol·licitud, un cop que verifiqui que es compleixen els requisits exigits per la normativa.
5. En el cas que la sol·licitud, la presenti la persona alertadora, Antifrau haurà de comprovar que concorren de manera cumulativa les condicions següents³⁸:

³⁸ En aquest punt reproduïm les previsions de la Directiva tenint en compte que podrien ser diferents (en un sentit de major protecció) en la transposició al dret intern.

- a. Que la persona alertadora tingui motius raonables per pensar que la informació sobre les infraccions revelades és veraç en el moment de presentar l'alerta i que es tracta d'una informació constitutiva d'alerta d'acord amb aquesta Llei.
 - b. Que la persona alertadora hagi denunciat per canals interns o externs o hagi dut a terme una revelació pública d'acord amb el que preveu aquesta Llei.
6. Si la sol·licitud, la presenten la resta de les persones previstes per l'art. 4.4. de la Directiva, l'Oficina Antifrau haurà de comprovar...
7. Si la sol·licitud no compleix els requisits exigits per l'apartat tercer d'aquest article, s'ha de requerir a la persona sol·licitant perquè en un termini de deu dies hàbils esmeni la sol·licitud o concreti la informació amb l'advertiment que si no ho fa d'aquesta manera s'entendrà que ha desistit de la seva sol·licitud i s'arxivaran les actuacions. L'arxivament de les actuacions no exclou el dret de la persona de tornar a sol·licitar la declaració de persona protegida.
8. La resolució estimatòria ha de declarar la condició de persona protegida i que la persona es pot acollir a la protecció de la Llei i l'abast de la protecció, si escau.
9. La resolució del director o directora de l'Oficina Antifrau posa fi a la via administrativa i s'hi poden interposar els recursos previstos per la normativa del procediment administratiu i la de la jurisdicció contenciosa administrativa, en els termes que aquesta normativa preveu.
10. Les persones que hagin comunicat o revelat públicament informació sobre infraccions de forma anònima però que posteriorment hagin estat identificades i pateixin represàlies, tenen dret a protecció d'acord amb les previsions d'aquesta Llei, inclosa la possibilitat de sol·licitar que se'ls reconegui la condició de persona alertadora. A la sol·licitud hauran d'aportar documentació que acrediti les circumstàncies previstes per l'apartat cinquè d'aquest article.

Potestats de l'Oficina Antifrau en matèria de protecció de les persones front a represàlies materialitzades en actuacions administratives³⁹

³⁹ Compte! En aquest punt s'incideix en matèries de competència exclusiva de l'Estat en les quals en molts punts el legislador català únicament podria "recollir" previsions ja previstes en la legislació estatal. S'ha de tenir en compte, però, que la proposició de llei que es tramita davant del Congrés dels Diputats inclou moltes de les modificacions corresponents. Seria necessari, però, que on es preveu la legitimitat de l'autoritat estatal per a determinades accions també es prevegi la d'autoritats autonòmiques que també siguin autoritats competents en el sentit de la Directiva.



1. L'Oficina Antifrau de Catalunya actua com a autoritat de protecció de les persones alertadores front a qualsevol tipus de represàlia.
2. En relació amb les represàlies imposades mitjançant actuacions administratives, l'Oficina Antifrau pot adoptar les mesures correctores següents:
 - a. Assessorar i assistir jurídicament la persona alertadora represaliada en relació amb les accions jurídicament pertinents contra l'actuació administrativa constitutiva de represàlia.
 - b. Adreçar requeriments als ens públics corresponents perquè se suspengui cautelament l'actuació administrativa presumptivament constitutiva de represàlia fins que hi hagi un pronunciament judicial cautelar. Els requeriments tindran efectes vinculants.
 - c. Instar l'adopció de les mesures cautelars corresponents davant dels òrgans jurisdiccionals contenciosos administratius.
3. Amb l'autorització prèvia de la persona represaliada l'Oficina Antifrau de Catalunya està legitimada per interposar accions en via administrativa i en via jurisdiccional contenciosa administrativa d'acord amb les disposicions d'aquesta Llei i de les lleis reguladores del procediment administratiu i de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Potestats de l'Oficina Antifrau en matèria de protecció de les persones front a represàlies materialitzades en actuacions no administratives⁴⁰

1. D'acord amb les previsions de la Llei de protecció de les persones alertadores i la legislació processal corresponent, l'Oficina Antifrau de Catalunya podrà actuar en processos laborals i civils, en nom i interès de les persones alertadores represaliades que així ho autoritzin, per a la defensa dels seus drets.
2. L'Oficina Antifrau de Catalunya podrà adreçar requeriments a qualsevol entitat del sector privat perquè cessin immediatament les represàlies a les persones alertadores.

Funcions de l'Oficina Antifrau de Catalunya com a autoritat experta, de coordinació i avaluació del sistema

1. L'Oficina Antifrau de Catalunya ha de dur a terme accions de sensibilització i formació en matèria d'alertes i protecció de les persones

⁴⁰ En aquest punt s'incideix novament sobre matèries que són competència exclusiva de l'Estat i que s'han abordat en la proposició de llei que es tramita davant del Congrés dels Diputats. Es pressuposa, doncs, la modificació normativa en aquest punt i que reconeixerà la legitimació de l'autoritat estatal i les autoritats autonòmiques competents.



alertadores, amb la col·laboració, si escaigués, de persones implicades en aquest àmbit.

2. L'Oficina Antifrau de Catalunya podrà formular recomanacions adreçades als poders públics i a les entitats públiques i privades obligades i també elevar al Parlament de Catalunya propostes en relació amb l'actualització i la revisió de la Llei de protecció de les persones alertadores.
3. En l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, l'Oficina Antifrau de Catalunya ha de recopilar les dades que puguin ser rellevants per avaluar el sistema català de protecció de les persones alertadores d'acord amb les previsions de l'article 27 de la Directiva i concretament, les següents:
 - a. el número d>alertes rebudes;
 - b. el número d'investigacions dutes a terme com a conseqüència d'una alerta.
 - c. L'estimació del perjudici econòmic de la infracció objecte de l'alerta i els imports que s'hagin recuperat després de les investigacions.
 - d. Actuacions judicials iniciades a partir d'una alerta i el resultat.⁴¹
4. L'Oficina Antifrau de Catalunya ha d'avaluar els mecanismes de cooperació existents amb altres institucions i organismes per al seguiment de les alertes en el sentit de l'art. 5.12 de la Directiva. Aquestes dades seran públiques i es faran constar a la memòria anual.

Règim sancionador⁴²

Obligació de denunciar

El personal responsable del tractament de les alertes dels canals de denúncia previstos a la Llei de protecció dels alertadors i ...⁴³, que siguin coneixedors de l'adopció de represàlies contra una persona alertadora o contra qualsevol de les persones de l'art. 4.4 de la Directiva han de posar aquest fet en coneixement de l'Oficina Antifrau de Catalunya, als efectes que s'iniciïn les actuacions escaients.

⁴¹ Cal tenir en compte que també caldrà comunicar dades en relació amb l'estimació del perjudici econòmic derivat de la infracció objecte de l'alerta i els imports que s'hagin recuperat després de l'actuació judicial.

⁴² En aquest punt únicament se sistematitzen algunes consideracions, i específicament pel que fa a infraccions i sancions, la definició de les quals ha de ser objecte d'una cura especial ateses les previsions normatives d'aplicació i els béns jurídics en joc.

⁴³ Caldria determinar els col·lectius que tenen l'obligació d'informar.



Òrgans competents per incoar i resoldre els procediments sancionadors

1. La competència per aplicar el règim sancionador en matèria d'alertes i de protecció de les persones alertadores previst per aquesta Llei correspon a l'Oficina Antifrau de Catalunya.
2. És competent per ordenar la incoació del procediment sancionador i per decidir sobre l'adopció de les mesures cautelars corresponents el director o directora de l'Oficina Antifrau de Catalunya.
3. Els òrgans competents per resoldre els procediments sancionadors són els següents⁴⁴:
 - a. Infraccions de caràcter molt greu....
 - b. Infraccions de caràcter greu...
 - c. Infraccions de caràcter lleu...
4. La normativa de l'Oficina Antifrau de Catalunya ha de determinar els òrgans de l'Oficina competents per instruir els procediments sancionadors.

Infraccions en matèria d'alertes i protecció de persones alertadores⁴⁵

1. Constitueixen infraccions administratives en matèria d'alertes i protecció de les persones alertadores les accions i omissions tipificades en aquesta Llei.
2. Les infraccions administratives tipificades per aquesta Llei es classifiquen en lleus, greus i molt greus⁴⁶.
3. Constitueixen infraccions contra el sistema d'alertes:
 - a. Impedir o intentar impedir les alertes
 - b. Comunicar o revelar públicament informació falsa sabent-ho⁴⁷

⁴⁴ En general, la sanció es podria atribuir a diferents òrgans tenint en compte la gravetat de la infracció.

⁴⁵ En aquest punt s'ha fet un llistat aproximat de possibles infraccions en matèria d'alertes i de protecció de les persones alertadores en què s'han recollit les infraccions que obliga a tipificar la Directiva i altres "que derivarien" de l'incompliment d'obligacions previstes per la Directiva. Cal tenir en compte en aquest punt que, d'acord amb la Directiva, els estats membres poden ampliar la protecció mínima prevista per la Directiva.

⁴⁶ Únicament es llisten les conductes sancionables, que haurà de classificar el legislador en funció del bé jurídic protegit i la gravetat de la conducta.

⁴⁷ Caldrà tipificar la infracció administrativa tenint en compte els requeriments de la Directiva i també la tipificació, en el Codi penal, de determinats delictes que podrien estar "molt a prop" de la infracció administrativa, com per exemple els d'acusació i denúncia falsa i calúmnies. El tipus administratiu inclouria conductes de comunicació o revelació pública d'informació falsa sabent-ho que no constituïssin delictes. D'altra banda, quant a la regulació procedimental, en el moment que s'apreciés que una conducta podria ser subsumible en el tipus penal, s'haurien de traslladar les actuacions a la jurisdicció penal.

4. Constitueixen infraccions contra els drets de les persones alertadores i les persones incloses a l'art. 4.4 de la Directiva:
- a. Adoptar represàlies contra les persones esmentades (art. 19 i 23 de la Directiva)
 - b. Promoure procediments abusius contra les persones esmentades, entre d'altres accions tendents a limitar drets i vies de recurs (art. 19, 23 i 24 de la Directiva)
 - c. Denegar injustificadament mesures de protecció o recolzament
 - d. Incomplir els requeriments de l'autoritat competent de suspensió cautelar de l'actuació administrativa o de cessació de la represàlia.
 - e. Intentar esbrinar la identitat de la persona alertadora o les altres persones incloses a l'art. 4.4 de la Directiva
 - f. Revelar-ne la identitat sense el seu consentiment a qualsevol persona que no sigui un membre autoritzat del personal competent per rebre o seguir denúncies (art. 16.1 de la Directiva)
 - g. Filtrar informació en el curs de la investigació que impliqui un greu perjudici a les persones esmentades
 - h. No comptar amb el consentiment de la persona alertadora per al registre de les converses o de les reunions presencials d'acord amb les prescripcions de la Directiva (art. 18.2 i concordants).
5. Constitueixen infraccions contra els drets de les persones afectades:
- a. Revelar la identitat de les persones afectades amb infracció de les previsions de l'art. 22.2 de la Directiva
 - b. Filtrar informació en el curs de la investigació que impliqui un greu perjudici a la persona afectada per la investigació
6. Constitueixen infraccions en relació amb els canals i els procediments de recepció i tramitació d'alertes:
- a. No constituir els canals de denúncia interna quan es tracti de les entitats públiques o privades obligades per la Directiva.
 - b. Constituir canals no segurs que posin en perill la confidencialitat de la persona alertadora, de les altres persones a què fa referència l'art. 4.4 de la Directiva i de les persones afectades.
 - c. No portar un registre confidencial de totes les alertes rebudes (art. 18.1 de la Directiva)



- d. No acusar rebut de la recepció de l'alerta a la persona alertadora en el termini establert a la normativa vigent
 - e. Obstruir la tasca inspectora de l'autoritat competent en relació amb els canals de denúncia interna
 - f. Accedir sense autorització a les informacions constitutives d'alerta
 - g. Incomplir el deure de diligència en el seguiment o el tractament de les alertes
 - h. No dur a terme la verificació i l'anàlisi dels fets constitutius d'alerta
 - i. Incomplir injustificadament el termini per donar resposta a l'alerta
 - j. Arxivar injustificadament una informació constitutiva d'alerta
 - k. Incomplir els deures d'informació previstos per l'art. 7.3 i 13 de la Directiva
7. Constitueixen infraccions en relació amb la tramesa d'informació de les informacions constitutives d'alerta a l'autoritat competent per investigar l'alerta
- a. No trametre la informació constitutiva d'alerta a les institucions competents per investigar-la (art. 11.6 de la Directiva)
 - b. No informar a la persona alertadora de la transmissió de la seva alerta a una altra institució (art. 11.6)
 - c. No disposar de circuits i procediments segurs per derivar les alertes

Sancions

Per la comissió de les infraccions tipificades en aquesta Llei es pot imposar les sancions següents:

En relació amb el règim sancionador associat a la normativa en matèria d'alertes i protecció de les persones alertadores, i concretament pel que fa a les sancions, la Directiva únicament exigeix que les sancions siguin efectives, proporcionades i dissuasives. Caldrà fer especial atenció a aquestes circumstàncies.

Possiblement s'hagi de pensar en sancions econòmiques, d'amonestació, declaració de l'incompliment i publicitat en alguns casos... Cosa diferent són les conseqüències no sancionadores que calgui predicar d'actuacions que es facin amb vulneració de les previsions de la Llei, per exemple,



nul·litat de clàusules contractuals o nul·litat d'actuacions administratives establertes o fetes amb vulneració dels drets reconeguts a la Llei.

Com a element de reflexió en relació amb la configuració d'il·lícits administratius o penals en determinats casos es pot constatar que la Loi Sapin II francesa introdueix la pena de dos anys de presó per la divulgació de la identitat de la persona alertadora, les persones afectades per la investigació i les informacions revelades juntament amb 30.000 euros de multa; en aquest cas a partir de la tipificació d'un il·lícit penal. En el mateix sentit, a Austràlia es preveuen penes de presó de fins a dos anys, per a tothom que amenaci les persones alertadores d'emprendre represàlies.

A Itàlia, la normativa de protecció dels alertadors preveu que quan l'ANAC comprovi l'adopció de mesures de represàlia per part d'una administració pública, la sanció administrativa és de multa de 5.000€ a 30.000€ per a la persona responsable. La sanció es calcula en funció de quina sigui l'Administració involucrada.

Disposició adicional xxx. Comissió de Seguiment

L'execució i aplicació d'aquesta Llei s'ha de sotmetre a una comissió de seguiment i revisió en seu parlamentària. Aquesta Comissió haurà de trametre, mitjançant els mecanismes previstos a la normativa vigent, la informació prevista a l'art. 27 de la Directiva UE 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019 i en especial les dades següents:

- a. El nombre de denúncies rebudes per l'autoritat competent;
- b. El nombre d'investigacions i actuacions judicials iniciades com a conseqüència d'aquestes denúncies i el seu resultat i
- c. En cas que s'hagi pogut determinar, l'estimació del perjudici econòmic i els imports recuperats en relació amb les investigacions i actuacions judicials relacionades amb les infraccions denunciades.

Cada tres anys⁴⁸ la Comissió durà a terme un procés de revisió obert a la participació de totes les persones interessades, entitats de defensa dels alertadors, grups d'interès, societat civil, organitzacions empresarials i qualsevol altra entitat afectada per l'aplicació de la Llei de protecció de les persones alertadores.

⁴⁸ L'art. 14 de la Directiva estableix un període de revisió dels procediments de les autoritats competents de tres anys. Tot i que és amb una finalitat diferent potser caldria tenir en compte aquest termini i no el de sis anys de la PLPA, que sembla de caràcter massa ampli per a modificar i millorar l'aplicació de la normativa.

Disposició final xxx. Modificació de la Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya

[...]

Potestat reglamentària de la Direcció de l'Oficina Antifrau de Catalunya en matèria d'autoorganització i de règim interior

1. Correspon al director o la directora de l'Oficina Antifrau de Catalunya dictar les normes organitzatives i de règim interior de l'Oficina.
2. El director o la directora de l'Oficina Antifrau de Catalunya ha de posar aquestes normes en coneixement de la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament de Catalunya i n'ha d'ordenar la publicació en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.
3. El procediment d'elaboració d'aquestes normes s'ha de tramitar en el marc dels principis que inspiren l'actuació administrativa d'acord amb les normes reguladores del procediment administratiu.
4. Mentre no es dictin les normes previstes en els apartats anteriors d'aquest article, seran d'aplicació les previsions de les Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya relatives a l'organització i el règim interior de l'Oficina.
5. El director o la directora de l'Oficina Antifrau de Catalunya pot dirigir les activitats dels òrgans de l'Oficina mitjançant instruccions i ordres de servei.

Quan esdevingui convenient ateses les persones destinatàries o atesos els efectes que es puguin produir, les instruccions i ordres de servei s'hauran de publicar en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, sense perjudici de la difusió que correspongui d'acord amb les previsions de la normativa sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Barcelona, febrer de 2020