



●

Resolució OAC/DIR/995/2023, sobre el procediment de recepció, tramitació i resolució de les denúncies o comunicacions formulades davant de l'Oficina Antifrau de Catalunya

●

Antecedents

1. El 19 de juliol de 2021, vaig aprovar la Instrucció 1/2021, per la qual es fixaven les directrius i els criteris d'inadmissió i arxivament de denúncies o comunicacions, criteris per a la tramitació i la resolució d'actuacions d'investigació i s'identificaven els supòsits d'actuació preferent en els casos de comprovació i inspecció realitzats a iniciativa de l'Oficina Antifrau. La Instrucció 1/2021, al llarg del seu període de vigència, ha estat constantment referenciada i ha resultat d'aplicació quotidiana en l'activitat de gestió de les denúncies, de l'anàlisi de la versemblança dels fets denunciats i també de les actuacions d'investigació closes. S'ha consolidat, doncs, com un instrument eficaç i garantista en execució de les competències indagatòries de l'Oficina Antifrau en la lluita contra la corrupció que, en aquest sentit, cal mantenir.
2. El 17 de desembre de 2021, va finalitzar el període de transposició de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, relativa a la protecció de les persones que informin sobre infraccions del Dret de la Unió. Aquesta transposició al dret intern de l'Estat espanyol no es va produir fins el 13 de març de 2023, data en la qual va entrar en vigor la 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.
3. Per altra banda, el 18 de març de 2023, va entrar en vigor la Llei 3/2023, del 16 de març, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic per al 2023. Aquesta norma en la seva disposició

addicional setena estableix que “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, s'assignen a l'Oficina Antifrau de Catalunya les funcions que, d'acord amb la Llei de l'Estat 2/2023, del 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció, corresponen a les institucions o els òrgans competents de les comunitats autònomes”.

4. El Títol III de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, regula el canal extern d'informació de l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant. El canal extern d'informació, en el marc de la Directiva (UE) 2019/1937, es configura com un instrument més dins del que es podria denominar el sistema de protecció de les persones alertadores, tal com ho són, també, els sistemes interns d'informació, les mesures de suport i de protecció a les persones alertadores davant les represàlies, les amenaces o les temptatives de represàlia, amb l'objectiu de configurar una cultura d'informació davant d'irregularitats de les organitzacions tot enfortint-la i consolidant-la mitjançant la creació d'infraestructures d'integritat.
5. Provisionalment, doncs, fins que no es desplegui una normativa en matèria de protecció de les persones que alertin d'infraccions normatives en l'àmbit de Catalunya, d'acord amb allò establert en la Llei 3/2023, de 16 març, anteriorment referida, l'Oficina Antifrau es configura com a Autoritat Independent de Protecció de l'Informant a Catalunya i, al seu torn, com a canal extern en els termes recollits en el Títol III de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, en el paràgraf tercer de la disposició transitòria segona de la referida Llei 2/2023, i en les disposicions concordants.
6. L'Oficina Antifrau de Catalunya, de fet, des de la seva creació per Llei 14/2008, del 5 de novembre, s'ha configurat com un canal extern específic en matèria de lluita contra la corrupció en el Sector Públic de Catalunya. Cal complementar i integrar, doncs, aquesta missió amb les noves competències que la disposició addicional setena de la Llei 3/2023, atribueix provisionalment a la nostra Institució.
7. En tant que canal extern, en el marc de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, i de la disposició addicional setena de la Llei 3/2023, és objectiu d'aquesta Instrucció adaptar, en allò que no s'adeqüi a la Directiva (UE) 2019/1937, els procediments previstos en les normes pròpies de l'Oficina Antifrau a allò previst en l'esmentada Llei 2/2023, de 20 de febrer.
8. La configuració de l'Oficina Antifrau com a canal extern generalista en els termes de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, no ha de menyscabar la missió essencial i específica de l'Oficina Antifrau com a Institució destinada a la prevenció i lluita contra la corrupció en el Sector Públic de Catalunya. És per això que, sense perjudici de l'exposat en l'apartat anterior, cal consolidar el contingut de la citada Instrucció 1/2021, tant



en el seu articulat com en la seva exposició de motius que, amb la necessària actualització, resulta plenament vàlid.

9. La Instrucció 1/2021, entre altres aspectes, evidenciava allò posat de manifest per aquesta Direcció, el 14 de desembre de 2016, davant la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament de Catalunya, això és: la necessitat de *"Guanyar eficàcia com a òrgan de control"* i, més concretament, *"Agilitar la tramitació dels expedients"*. Entre les accions a prendre es preveia la de *"Revisar els processos i les pautes de tramitació, amb protocols específics que contemplin les comprovacions in situ, l'assignació dels expedients i l'ordre de despatx, l'acumulació d'actuacions i la monitorització efectiva, entre d'altres"*. En compliment d'aquella previsió, el 23 de març de 2018, vaig dictar la Resolució OAC/INV/121/2018, de classificació dels expedients d'investigació i sobre els criteris de la seva ordenació i despatx, que amb l'aprovació d'aquesta nova instrucció es mantindrà vigent.
10. Es feia també referència en la Instrucció 1/2021, a un fet que, en aquell exercici 2021, qualificava com de *"considerable importància"* i que a dia d'avui no puc menys que considerar-lo com de *"gran impacte"* en la nostra Institució. Em refereixo a l'insòlit, extraordinari i constant increment del nombre de denúncies rebudes a la nostra Institució. En l'exercici 2022 es varen rebre 554 la qual cosa representa un increment del 374% en relació amb la mitjana de denúncies rebudes en el període 2011-2017, i d'un increment d'un 113% en relació amb la mitjana de denúncies rebudes entre el 2018-2022. A data d'aprovació d'aquesta Instrucció el nombre de denúncies presentades és de 608, és a dir, un 10% més que les rebudes en tot l'exercici 2022.
11. Acreditat l'increment constant del nombre de denúncies que es formulen davant d'aquesta Oficina Antifrau i en el marc d'un escenari de recursos limitats, cal orientar la potestat d'anàlisi, investigadora, inspectora i d'examen a l'assoliment dels seus objectius en termes de màxima eficàcia i eficiència.

Pel que fa a la gestió de la recepció de la denúncia, de la seva admissió, de la tramitació i la resolució dels procediments d'avaluació prèvia de versemblança dels fets denunciats i de les actuacions d'investigació, cal adaptar els criteris objectius d'inadmissió i arxivament recollits en l'anterior Instrucció 1/2021, al nou marc normatiu.

Cal tenir en compte els instruments que, a ulls de la Directiva (UE) 2019/1937 i també a ulls de la nostra Institució, esdevenen troncats, com són els de la confidencialitat, la preservació de la identitat de les persones denunciants i la protecció de les dades personals. Cal tenir en compte, així mateix, els drets que la pròpia Directiva (UE) 2019/1937, preveu per a les persones afectades o investigades, tals com la presumpció d'innocència, la defensa, l'accés a l'expedient.

No puc deixar de referir-me als principis recollits en la nostra normativa específica com són els de celeritat, economia, simplicitat i d'eficàcia,



fixats en l'article 22 de les Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau (NARI). El contingut d'aquesta Instrucció ha de possibilitar donar compliment a allò previst en la Directiva (UE) 2019/1937, i en Llei 2/2023, de 20 de febrer, i permetre, per altra banda, pel que fa específicament a la lluita contra la corrupció, dissenyar un sistema d'admissió de denúncies que prioritzi la denúncia de fets d'irregularitats greus o molt greus respecte de les denúncies d'irregularitats menors; les denúncies de fets d'irregularitats de caràcter essencial, respecte de les denúncies d'irregularitats formals o accessòries; les denúncies basades en fets concrets i precisos respecte de les denúncies basades en deduccions, suposicions, sospites o simples rumors; i les denúncies de fets congruents i compatibles amb les àrees de risc de corrupció i d'atenció prioritària identificades per l'Oficina Antifrau, respecte de les denúncies d'irregularitats de les quals no es derivi indiciàriament cap element o indicador de corrupció¹.

12. Tal com s'exposava en els antecedents de l'anterior Instrucció 1/2021, en l'àmbit específic de la lluita contra la corrupció, la delimitació de criteris objectius en l'admissió de denúncies no és cap novetat en el funcionament de les agències antifrau del nostre entorn. Tant l'Agència Valenciana Antifrau, en el seu Reglament de funcionament i règim interior, com l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció de les Illes Balears, també, en el seu propi Reglament de funcionament i règim interior, preveuen configuracions similars en la tramitació dels procediments d'investigació².

També, com a marc de referència, des de la perspectiva de la Unió Europea, és paradigmàtica la previsió recollida en la Directiva (UE) 2019/1937³. En la part expositiva de la Directiva es fa referència

¹ Entesa «corrupció», en el sentit més ampli, com tota mena de fets, situacions o accions, no necessàriament constitutives de delictes o falta, on s'apreciï un ús de recursos públics o un abús d'una posició pública per a l'obtenció d'un benefici privat.

² El Reglament de funcionament i règim interior de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la corrupció a les Illes Balears, preveu una Secció 1ª referida a "*Directrius generals, planificació i coordinació*". En aquesta secció s'insereixen dos articles, el 26 i el 27, un referit a les directrius generals de prevenció i control en el qual s'estableix l'obligació d'elaborar un pla anual de prevenció i investigació que serà objecte de realització prioritària durant l'any següent. L'article 27 estableix, específicament, que cada any es realitzarà un pla d'investigació concret que tindrà caràcter reservat i que es desenvoluparà l'any següent.

Per la seva banda, l'apartat 8 de l'article 32 del Reglament de funcionament i de règim interior de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude la Corrupció de la Comunitat valenciana, aprovat mitjançant Resolució de 27 de juny de 2019, estableix que mitjançant el pla de gestió anual de les actuacions d'anàlisi i investigació s'establiran prioritats i criteris d'investigació.

³ El considerant 70 de la Directiva estableix: "Per garantir l'eficàcia dels procediments de tramitació de les denúncies i de resposta a les infraccions de les normes de la Unió de què es tracti, els Estats membres han de tenir la possibilitat d'adoptar mesures per alleujar les càrregues que suporten les autoritats competents com a conseqüència de les denúncies d'infraccions menors de disposicions que entrin en l'àmbit d'aplicació de la present Directiva, les denúncies repetitives o les denúncies sobre infraccions de disposicions accessòries (per exemple, disposicions sobre obligacions relatives a la documentació o la notificació). Aquestes mesures poden consistir en permetre a les autoritats competents decidir, després d'un estudi adequat de l'assumpte, que una infracció denunciada és clarament menor i no requereix que s'adaptin més mesures per a la seva tramitació conforme a la present Directiva. Els Estats membres també poden autoritzar a les autoritats competents a tancar procediments relatius a denúncies repetitives que no continguin informació nova i significativa en relació amb una denúncia passada que ja hagi estat arxivada, tret que noves circumstàncies de fet o de Dret justifiquin una tramitació diferent. A més, en el cas d'un elevat número de denúncies, els Estats membres



explícita a que, per tal de garantir l'eficàcia dels procediments de tramitació de les denúncies, "els Estats membres han de tenir la possibilitat d'adoptar mesures per alleugerir les càrregues que suporten les autoritats competents com a conseqüència de les denúncies de les infraccions menors...". Allò recollit en el considerant 70 es troba positivitzat en l'article 11.3 de la pròpia Directiva⁴.

En aquest mateix sentit, no es pot deixar d'esmentar el Reglament 883/2013, del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de setembre (UE, EURATOM), relatiu a les investigacions efectuades per l'Oficina Europea de Lluita contra el Fraud⁵.

13. Els terminis de resposta de les nostres pròpies actuacions d'investigació i l'acumulació d'actuacions pendents de ser resoltes es veuen greument afectades per referit escenari de constant i extraordinari increment del nombre de denúncies rebudes. Malgrat aquest escenari, en els darrers anys, en especial, des de l'aprovació de la Instrucció 1/2019 i, posteriorment, amb la Instrucció 1/2021, de 19 de juliol de 2021, els terminis de resposta de les actuacions de l'Oficina Antifrau i els resultats obtinguts, han millorat de manera sensible, tot i que insuficient, cal dir-ho. A tall d'exemple, el passat exercici 2022 el 86% de les Resolucions per mi dictades referides a l'actuació de la Direcció d'Anàlisi i Investigacions s'han produït en un termini de 44 dies hàbils, la qual cosa suposa una considerable millora, respecte exercicis precedents. Tot i així, el temps de resposta del 14% d'actuacions restants, que afecten precisament a actuacions d'investigació pròpies, continuen amb terminis de resposta que en els darrers anys oscil·len entre els 22 i 30 mesos, en funció de l'exercici tancat. Aquests terminis de resposta resulten incompatibles amb una actuació de control i fiscalitzadora dinàmica i efectiva. Cal, doncs, aplicar mesures i destinar recursos necessaris per tal de reduir aquests terminis de resposta i situar-los en un rang d'entre 12 i 16 mesos, com a màxim, escenari al qual tenim programat arribar a finals de 2024 o principis 2025.
14. És necessari, per tant, en matèria de lluita contra la corrupció racionalitzar en termes d'eficàcia, eficiència i proporcionalitat les actuacions de la nostra Institució. És per això que cal fixar criteris que possibilitin focalitzar els recursos de la nostra Oficina en les actuacions

poden permetre a les autoritats competents donar prioritat al tractament de les denúncies d'infraccions greus o d'infraccions de disposicions essencials que entrin en l'àmbit d'aplicació de la present Directiva."

4 En l'apartat 3 de l'article 11 de la Directiva s'estableix: "Els Estats membres podran disposar que les autoritats competents, després d'examinar degudament l'assumpte, puguin decidir que la infracció denunciada és clarament una infracció menor que no requereix més tramitació conformement al que es preveu en la present Directiva. Això no afectarà a altres obligacions o procediments aplicables per posar remei a la infracció denunciada, ni a la protecció prevista per la present Directiva en relació amb la denúncia d'infraccions per canals interns o externs. En tals casos, les autoritats competents comunicaran al denunciador la decisió i la seva motivació."

5 Article 5.1 referit a la iniciació de les investigacions estableix: "Sens perjudici d'allò a l'article 12 quinquies, el Director General podrà obrir una investigació quan hi hagi prou informació, que podrà basar-se en informació proporcionada per un tercer o en informació anònima, de que hi ha hagut frau, corrupció o qualsevol altra activitat il·legal que afecte als interessos financers de la Unió. La decisió d'obrir la investigació podrà tenir en compte la necessitat d'un ús eficient dels recursos de l'Oficina i de la proporcionalitat dels mitjans empleats."
"..."



que permetin garantir un retorn real i efectiu dels esforços esmerçats. Cal garantir que, derivat de les actuacions d'investigació, resulti efectiva l'exigència de responsabilitats de la naturalesa que escaigui, també, òbviament, la de naturalesa penal; que resulti efectiva, també, la possibilitat de la recuperació d'actius; l'aplicació dels efectes produïts amb ocasió de l'activació d'instruments jurídics de revisió administrativa o de procediments sancionadors o disciplinaris; i, finalment, cal centrar els recursos limitats en actuacions d'investigació que generin un alt valor dissuasiu.

En atenció amb l'anteriorment exposat, d'acord amb les previsions recollides en la Llei 14/2008, del 5 de novembre, l'Oficina Antifrau de Catalunya, i en l'article 6 de les seves Normes d'actuació o règim interior, i la normativa general d'aplicació.

Resolc

Primer. Aprovar la Instrucció que s'adjunta com a annex a aquesta Resolució i disposar el 13 de setembre de 2023 com a data de la seva entrada en vigor.

Segon. Disposar la publicació d'aquesta Resolució i el seu annex a la seu electrònica de l'Oficina Antifrau.

**Miguel Ángel
Gimeno Jubero**
Director

Fecha:
2023.09.13
14:17:19
+02'00'

Oficina Antifrau de Catalunya, a la data de la signatura

