



Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 03 de Barcelona

Avenida Gran Vía de les Corts Catalanes, 111, edifici II Barcelona C.P.: 08075

TEL.: [REDACTED]
FAX: [REDACTED]

Procedimiento ordinario 613/2022 -B

Materia: Administración periférica de las CCAA (Proc. Ordinario)

Parte recurrente/Solicitante/Ejecutante: [REDACTED]
Procurador/a: [REDACTED]
Abogado/a: [REDACTED]

Parte demandada/Ejecutado: OFICINA ANTIFRAU
DE CATALUNYA (OAC)
Procurador/a: [REDACTED]
Abogado/a: [REDACTED]

SENTENCIA Nº 106/2025

Barcelona, 11 de marzo de 2025

Vistos por mí, D. Alfonso Codón Alameda, Magistrado-Juez titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº3 de Barcelona, los autos del presente recurso que ante este Juzgado de lo Contencioso-Administrativo ha promovido [REDACTED] contra el informe razonado emitido por el Director de la Oficina Antifraude de Cataluña (OAC) con fecha 28/10/2022, así como los actos de trámite dictados en el marco de unas actuaciones de investigación (núm. 011-16022021/263)

Habiendo sido demandada la Oficina Antifraude de Cataluña.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la parte actora se interpuso recurso contencioso-administrativo mediante acordándose mediante decreto de su admisión a trámite como procedimiento ordinario y la reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO.- En el momento procesal oportuno la parte actora formalizó la demanda, en el que, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimó procedentes, terminó suplicando se dictara sentencia estimatoria, anulando la resolución impugnada en los siguiente términos: *“declareu la nul·litat de ple dret de les actuacions d'investigació núm. 011-16022021/263 iniciades arran de dues denúncies, presentades el 25 de novembre i el 30 de desembre de 2020 respectivament, per presumptes*



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar:

Codi Segur de Verificació:

Data i hora
11/03/2025
15:00

Signat per Codón Alameda, Alfonso;



irregularitats relacionades amb diverses contractacions de personal realitzades per l'ajuntament [REDACTED] durant el [REDACTED] mandat.

TERCERO.- La Administración demandada contestó a la demanda, mediante escrito en el que, tras alegar los hechos y los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando se dictara sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo, confirmándose el acto administrativo impugnado, con expresa condena en costas a la parte actora.

CUARTO.- La cuantía del recurso ha sido fijada como indeterminada.

Habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba, se acordó dicho trámite mediante auto y se ha practicado la prueba admitida de la propuesta por las partes, con el resultado que consta en los autos.

Concluido el término probatorio, se dio traslado a las partes, por su orden, para que formularan conclusiones, trámite que evacuaron mediante la presentación de sendos escritos en los que concretaron y reiteraron sus respectivos pedimentos.

QUINTO.- Conclusas las actuaciones, quedaron los autos vistos para sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- De la resolución impugnada y argumentos de las partes

El procedimiento se origina por la interposición de un recurso contencioso-administrativo por parte de [REDACTED] contra un informe razonado emitido por el Director de la Oficina Antifraude de Cataluña (OAC) con fecha 28/10/2022, así como contra ciertos actos de trámite dictados en el marco de unas actuaciones de investigación (núm. 011-16022021/263). Estas actuaciones investigaban presuntas irregularidades en materia de contratación y nombramientos de personal en el [REDACTED]

Concretamente, el escrito de interposición del recurso se dirige contra el informe razonado y contra:

- Resolució OAC/ANL/095/2021 de 12 de febrer, mitjançant la qual s'acorda incoar actuacions d'investigació d'acord amb les consideracions realitzades en l'informe proposta d'avaluació preliminar de l'APV 332/2020, acumulant aquesta actuació a la investigació amb referència APV 263/2020.
- Resolució OAC/ANL/106/2021 de 16 de febrer de 2021 mitjançant la qual s'acorda iniciar actuacions d'investigació, d'acord amb les consideracions realitzades en l'informe proposta d'avaluació preliminar de l'APV 263/2020.

Esta **demanda** sostiene que el informe razonado constituye un acto resolutorio impugnabile, ya que pone fin a las actuaciones investigadoras. La OAC no respetó los



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: [REDACTED]		Codi Segur de Verificació: [REDACTED]	
Data i hora 11/03/2025 15:00		Signat per Codón Alameda, Alfonso;	



plazos establecidos legalmente para la investigación, excediendo ampliamente los seis meses previstos por la Ley.

La OAC no tuvo en cuenta que la sentencia judicial que declaró nulo su nombramiento no era firme, pues estaba pendiente un recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC). Se le negó indebidamente el acceso a las denuncias y documentación aportada por los denunciantes, generándole indefensión.

Las denuncias presentadas eran poco fundadas y tenían un trasfondo político evidente. En consecuencia, solicita al juzgado:

Principalmente, la declaración de nulidad absoluta del procedimiento investigativo.

Subsidiariamente, la anulación del informe razonado y retroacción del procedimiento al momento en que se le debió dar acceso a toda la información solicitada.

La **Administración demandada**, la OAC, se opone al recurso argumentando principalmente que:

El recurso es **inadmisible** porque:

-El informe razonado no es un acto administrativo impugnabile, sino un informe emitido por una entidad adscrita al poder legislativo (Parlamento), sin efectos jurídicos vinculantes ni ejecutivos.

-Las resoluciones previas impugnadas son actos de trámite no cualificados y tampoco son recurribles autónomamente.

-Existe incongruencia entre el escrito inicial del recurso y la demanda posterior presentada por el recurrente.

Subsidiariamente, defiende que las actuaciones investigadoras no están sujetas a caducidad porque no generan efectos jurídicos desfavorables directos ni constituyen ejercicio de potestades sancionadoras o interventoras. Que no existe previsión normativa específica sobre caducidad aplicable a estas actuaciones.

Respecto del fondo de la cuestión, alegó que la actuación investigadora se ajustó plenamente a las funciones asignadas legalmente a la OAC. Que la negativa al acceso a las denuncias está justificada por normativa europea y estatal reciente sobre protección del denunciante (Directiva UE 2019/1937 y Ley española 2/2023), que obliga a preservar su identidad. El demandante no ha concretado cómo esta negativa le ha causado indefensión. La OAC solicita que se declare inadmisibile o subsidiariamente se desestime el recurso interpuesto.

SEGUNDO.- Motivos de inadmisión. Impugnabilidad del informe razonado.

El demandante insiste en que existe congruencia entre los escritos presentados, defiende la impugnabilidad del informe razonado y reitera haber sufrido indefensión por



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar:		Codi Segur de Verificació:	
11/03/2025 15:00		Signat per Codón Alameda, Alfonso;	



[REDACTED]

falta de acceso a documentación clave. También recalca que la OAC conocía perfectamente que existía un recurso pendiente ante el TSJC [REDACTED]

La OAC insiste en la inadmisibilidad del recurso debido a la naturaleza no administrativa ni impugnabile del informe razonado emitido. Reitera además que no procede aplicar la caducidad a sus actuaciones investigadoras.

El recurso se interpone contra el informe razonado y las actividades de investigación llevadas a cabo en el procedimiento. Por este motivo, la demandada alega la inadmisibilidad del recurso al amparo del art. 69 c) LJCA.

Consta en las actuaciones que, a partir de la presentación de denuncia, la OAC siguió varias actuaciones de las previstas en la normativa específicamente aplicable a este ente adscrito al Parlamento de Cataluña (Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña, y sus normas de actuación y de régimen interior), en relación con una serie de actuaciones del Ayuntamiento [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]. En concreto, una vez analizados los hechos y documentos puestos en conocimiento de la OAC, se resolvió iniciar, de forma acumulada, actuaciones de investigación en relación con diversas contrataciones o nombramientos de personal.

Se determinó que los hechos referidos Escrito de contestación de demanda Escrito de contestación de demanda / Recurso ordinario 613/2022-C / JCAB núm. 3 2 se inscribían en el ámbito de riesgo que Ley de creación de la Oficina le atribuye como propio (pág. 83 a 99 del expediente).

En este marco y en aplicación del artículo 18.3 de la Ley de la Oficina, se comunicó al [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] su posible implicación individual en algunos de los hechos objeto de las actuaciones de investigación (pág. 877 a 881 del expediente).

Posteriormente (en fecha 05.05.2022) se puso en su conocimiento los hechos que le concernían y se le ofreció la posibilidad de dejar constancia de su parecer, a los efectos de poder incorporar conclusiones personalizadas y referencias nominales al informe razonado (pág. 899).

En fecha 10.05.2022 [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] solicitó acceso al expediente; mediante este escrito también delegó la representación ante la Oficina en el mismo letrado.

En fecha 08.06.2022 el director de la Oficina resolvió estimar parcialmente la solicitud referida y autorizó el acceso a la información contenida en las actuaciones de investigación previa preservación de los datos de carácter personal y la identidad de las personas denunciadas (págs. 8 a 15 del Anexo 1 del expediente).

En fecha 13.07.2022 el letrado se personó en las dependencias de la OAC en representación del solicitante y se le entregó la documentación (pág. 951 y seg. del expediente).

Previa ampliación del plazo conferido al efecto, el día 03.08.2022 [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] hizo uso de la posibilidad que le ofrece el artículo 18.3 de la Ley de la Oficina para dejar constancia de su parecer sobre los hechos investigados que directa o



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: [REDACTED]		Codi Segur de Verificació: [REDACTED]
Data i hora 11/03/2025 15:00	Signat per Codón Alameda, Alfonso;	



indirectamente podrían afectarle antes de que la OAC emitiera conclusiones en el informe razonado (pág. 1001 a 1016 del expediente).

Sin embargo, una vez analizado el referido escrito, se constata que, en esencia y al margen de algunas referencias a los hechos investigados, el ahora demandante pedía a la OAC que declarase la caducidad o, de forma subsidiaria, el archivo de las actuaciones; asimismo también discutía la Resolución de 08.06.2022 y solicitaba acceso al escrito de denuncia y la documentación aportada por los denunciantes.

En fecha 26.10.2022, el director de la OAC dictó resolución confirmando la Resolución referida en relación con el acceso a las actuaciones y mantenía la denegación del acceso al escrito de denuncia. El mismo día 26.10.2022, y en relación con las actuaciones de investigación, el director de la OAC resolvió emitir el informe razonado previsto en el artículo 21 de la Ley de la Oficina, que se emitió el 28.12.2022 y fue enviado al Ayuntamiento [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]

Es contra este informe razonado que se interpone el recurso contencioso administrativo, y contra:

- Resolució OAC/ANL/095/2021 de 12 de febrer, mitjançant la qual s'acorda incoar actuacions d'investigació d'acord amb les consideracions realitzades en l'informe proposat d'avaluació preliminar de l'APV 332/2020, acumulant aquesta actuació a la investigació amb referència APV 263/2020.

- Resolució OAC/ANL/106/2021 de 16 de febrer de 2021 mitjançant la qual s'acorda iniciar actuacions d'investigació, d'acord amb les consideracions realitzades en l'informe proposat d'avaluació preliminar de l'APV 263/2020."

El informe razonado es un acto administrativo de carácter consultivo emitido por entidades como la Oficina Antifraude de Cataluña (OAC), que contiene análisis técnicos y recomendaciones sobre posibles irregularidades en la gestión pública. Según la Ley 14/2008 de la OAC, estos informes tienen como finalidad:

- Investigar casos de uso irregular de fondos públicos.
- Emitir recomendaciones para corregir prácticas contrarias a la legalidad.
- Servir como herramienta preventiva y de asesoramiento al Parlamento y otras instituciones.

Su naturaleza es no vinculante, ya que no resuelve derechos u obligaciones, sino que insta a las administraciones a adoptar medidas (art. 21 LOAC).

Los **informes razonados** no se consideran actos administrativos definitivos. No tienen efectos jurídicos directos, un acto administrativo impugnado debe ser "ejecutivo" y "válido", características que no aplican a los informes razonados, al carecer de fuerza ejecutiva. La OAC, adscrita al Parlamento, ejerce funciones de control parlamentario, no administrativo. Sus informes son herramientas para el Legislativo, no decisiones que modifiquen la esfera jurídica de los ciudadanos. La Ley 14/2008 (art. 3) limita las funciones de la OAC a la investigación y recomendación, sin atribuirle potestades sancionadoras o resolutorias.



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar:		Codi Segur de Verificació:	
[REDACTED]		[REDACTED]	
Data i hora 11/03/2025 15:00	Signat per Codón Alameda, Alfonso;		



En el conflicto entre [REDACTED] y la OAC, la impugnabilidad del informe razonado se discute en dos niveles. El informe instó al Ayuntamiento a revisar su nombramiento como funcionario, pero no anula ni modifica dicho acto administrativo. Su efecto es indirecto y mediado por la decisión final de otra autoridad. La jurisprudencia (STS 579/2021) avala que actos similares, como informes de inspección, no son recurribles al carecer de efectos resolutivos.

La OAC justifica la no entrega de las denuncias originales al demandante citando la Directiva UE 2019/1937 y la Ley 2/2023, que protegen la identidad del denunciante.

Por lo tanto, ante la naturaleza no vinculante del informe, al no ser un acto administrativo definitivo, carece de los requisitos para ser impugnado (art. 25 LJCA). Además, el demandante tuvo acceso a los hechos investigados y pudo alegar, aunque no a las denuncias originales, protegidas por normativa específica.

Las **resoluciones de investigación** de la OAC son actos administrativos de trámite que formalizan decisiones adoptadas durante las actuaciones investigadoras de la Oficina. Su regulación se encuentra en la Ley 14/20081, que establece que la OAC actúa como entidad adscrita al Parlamento catalán con funciones de prevención, investigación y asesoramiento en materia de fraude y corrupción en el sector público. Estas resoluciones pueden incluir:

- Inicio o archivo de investigaciones.
- Solicitud de documentación a entidades públicas o privadas.
- Recomendaciones provisionales durante la investigación.

No son actos definitivos, las resoluciones de investigación carecen de efectos jurídicos directos sobre los derechos u obligaciones de los investigados. Su función es preparatoria para la emisión posterior de informes razonados o recomendaciones finales. La OAC está obligada a garantizar la reserva de las actuaciones (art. 18.1 LOAC) para preservar la eficacia de las investigaciones y evitar perjuicios a las partes implicadas. La Ley 19/2014 y el Decreto 8/2021 permiten restringir el derecho de acceso a documentación si compromete la identidad de denunciantes o la integridad de la investigación.

Las resoluciones de investigación no son recurribles de forma autónoma. Solo serían impugnables si demuestran efectos jurídicos directos (p. ej., una resolución que imponga sanciones o modifique derechos). Sin embargo, la Ley 2/2023, que otorga a la OAC competencias sancionadoras en protección de alertadores, aún no se aplica a estas resoluciones investigadoras.

La entrada en vigor de la Ley 2/2023 (protección de alertadores) ha introducido cambios relevantes, pues dota de competencias sancionadoras a la OAC en casos de represalias contra denunciantes (art. 1 Ley 2/2023). Las resoluciones vinculadas a sanciones por represalias podrían ser impugnables, al generar efectos jurídicos directos. Sin embargo, las resoluciones meramente investigadoras (sin componente sancionador) mantienen su carácter no recurrible.

Por otro lado, cabe destacar que el escrito de interposición y la demanda presentan divergencias al ampliar el objeto del recurso de forma no coherente, lo que está vedado. Existe **desviación procesal**, determinante de la inadmisibilidad del recurso, cuando



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar: [REDACTED]		Codi Segur de Verificació: [REDACTED]	
Data i hora 11/03/2025 15:00	Signat per Codón Alameda, Alfonso;		



existe una divergencia sustancial entre el escrito de interposición del recurso y el suplico de la demanda, como ocurre al incluirse en este último actos o disposiciones no referidas en aquél (de ahí que se diga que el escrito de interposición delimita y acota, sin embargo, el objeto del proceso y, por ende, las pretensiones ejercitables en la demanda). Existe desviación procesal, determinante de la inadmisibilidad del RCA, cuando entre el escrito de interposición y el suplico de la demanda existe una divergencia sustancial al incluirse en este último actos o disposiciones a las que no se ha referido la impugnación en aquél (STS 03.11.14).

Como razonan las SSTs 30.01.07 y 20.09.12, el escrito de interposición es el que delimita el acto o disposición contra el que se dirige el mismo; de modo que con posterioridad no puede dirigirse vs ningún otro acto o disposición general salvo ampliación o acumulación, so pena de incurrir en desviación procesal, en cuyo caso el juzgado deberá desestimar el recurso o marginar el análisis de dicha impugnación indebida.

En consecuencia, procede declarar la inadmisibilidad del recurso.

TERCERO.- De las costas

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 LJCA, procede imponer las costas causadas en este procedimiento a la demandante, al tratarse de la parte que ha visto rechazadas todas sus pretensiones, y sin que se aprecie que el caso presente serias dudas de hecho o de derecho. No obstante, atendiendo a la entidad de la materia, es por lo que al amparo del art 139.3 LJCA, limito las costas antes impuestas por los conceptos de Abogado y Procurador a la suma total de 1.000 euros, más el IVA que pudiera corresponder.

La facultad de moderar las costas en primera instancia es discutida entre los distintos operadores jurídicos tras la reforma operada por el Decreto Ley 6/2023, pero la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su Auto de 9 de julio de 2024, en un incidente de medidas cautelares en el que ya era aplicable la nueva regulación, hace uso de dicha facultad, mencionando expresamente la reforma.

Vistos los preceptos legales citados, y demás de general y pertinente aplicación,

FALLO

Declaro la inadmisión del presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por

Se imponen las costas a la parte actora, con el límite fijado en el fundamento jurídico tercero.

Notifíquese la presente resolución a las partes, haciéndoles saber que la misma no es firme y que cabe interponer recurso de APELACIÓN en un plazo de QUINCE DÍAS, ante este Juzgado, para su ulterior resolución por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (art. 85 LJCA).



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar:		Codi Segur de Verificació:	
11/03/2025 15:00		Signat per Codón Alameda, Alfonso;	



Una vez firme la presente sentencia, remítase testimonio al órgano que dictó la resolución impugnada.

Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.



Doc. electrònic garantit amb signatura-e. Adreça web per verificar:		Codi Segur de Verificació:	
[Redacted]		[Redacted]	
Data i hora 11/03/2025 15:00		Signat per Codón Alameda, Alfonso;	

