

Estudi comparat de les oficines anticorrupció de Catalunya, Comunitat Valenciana, Illes Balears i Andalusia, amb propostes d'actualització i millora de la regulació de l'Oficina Antifrau de Catalunya

Informe final

Projecte: *Estudi comparat de les oficines anticorrupció de Catalunya, Comunitat Valenciana, Illes Balears i Andalusia, amb propostes d'actualització i millora de la regulació de l'Oficina Antifrau de Catalunya*

Investigador principal: Dr. Òscar Capdeferro Villagrasa. Professor Lector de Dret Administratiu. Departament de Departament de Dret Administratiu, Dret Processal i Dret Financer i Tributari de la Universitat de Barcelona.

Col·laboració: L'execució del projecte ha comptat amb la col·laboració de la Sra. Clara Ojea López, a través del programa de beques de col·laboració universitària.

Resum Executiu

La lluita contra la corrupció és una de les prioritats de les societats contemporànies, i s'ha considerat que la seva erradicació és cabdal per a aconseguir de forma satisfactòria la realització dels Objectius de Desenvolupament Sostenible de l'Agenda 2030.

La corrupció s'afronta amb mitjans preventius i reactius, i resulta necessari disposar de les millors eines possibles en ambdós fronts.

Aquest enfocament, de lluita preventiva i reactiva contra la corrupció, és el que segueix la Convenció de les Nacions Unides Contra la Corrupció de 2003 (CNUCC), amb la imposició, per als estats membres que formen part del tractat (com és el cas de l'Estat espanyol), d'obligacions en la prevenció i en la reacció davant casos de corrupció.

“Reconeixem que la consecució de l'Agenda 2030 és un factor que permetria als Estats prevenir i combatre eficaçment la corrupció i que, al mateix temps, els nostres esforços contra la corrupció contribueixen a l'assoliment de l'Agenda 2030.”

Assemblea General de les Nacions Unides, Resolució S-32/1, de 2 de juny de 2021

“El sentit comú diu que “més val prevenir que curar”. Això és especialment cert per a la prevenció de la corrupció, quan estan en joc la confiança pública, l'eficàcia de les institucions, el desenvolupament econòmic i la seguretat de l'Estat. Fins i tot l'aplicació més reeixida del dret penal es produeix quan el delictes ja s'ha comès i s'han produït les conseqüències perjudicials de la corrupció”.

Oficina de les Nacions Unides contra la Droga i el Delicte, consultable a:
<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/prevention.html>

Dins les mesures de prevenció, destaca l'exigència de comptar amb institucions especialitzades en la prevenció, a l'art. 6 CNUCC, conegudes en l'àmbit internacional, generalment, com a *anti-corruption agencies*.

En virtut d'aquesta disposició, i a manca d'una institució que hagi assumit aquesta funció a escala general de l'estat, algunes comunitats autònomes han optat per la creació d'agències anticorrupció especialitzades pròpies.

Aquestes agències, malgrat les seves particularitats, segueixen un model comú. El model comú d'aquests organismes, en la classificació que habitualment es fa servir, seria el de *multi-purpose anti-corruption agency*. Aquest tipus d'oficines o agències es caracteritzarien per tenir atribuïdes funcions en els dos vessants de la lluita anticorrupció que dèiem a l'inici: prevenció i reacció, o, en terminologia més freqüent internacionalment, aplicació del dret i sanció, o

aplicació coercitiva de la llei (*law enforcement*). Hem de matissar, però, que en aquesta segona classe d'activitats, les oficines creades es limiten a la detecció i investigació de casos, sense tenir competències per a sancionar els casos de corrupció, ja que aquestes competències es troben atribuïdes a altres organismes i òrgans de l'administració i del poder judicial.

En termes generals, es pot dir que el sistema d'organismes especialitzats anticorrupció no s'ha acabat d'ajustar a les obligacions jurídiques internacionals i a les reiterades recomanacions de les principals instàncies internacionals amb competències en la matèria, essent la principal carència de la política anticorrupció la manca d'implementació d'un sistema d'integritat pública centrada en la gestió dels riscos de corrupció. La necessitat d'establir un sistema d'integritat o una política anticorrupció efectiva que es basi en la gestió de riscos s'ha demanat per les Nacions Unides, l'OCDE, la UE i el GRECO.

“Comptar amb un sistema de control intern i un marc de gestió de riscos en les organitzacions del sector públic és essencial per a qualsevol estratègia d'integritat pública.”

OCDE, Manual de l'OCDE sobre Integritat Pública, 2020.

En aquest panorama comparat d'oficines especialitzades autonòmiques, l'OAC es destaca per ser la primera que es va crear i, si bé és cert que ha influït en la resta d'oficines en diversos elements de la seva regulació, també es detecten diverses mancances a la LOAC que han estat cobertes a les altres lleis posteriors de creació d'oficines anticorrupció autonòmiques. D'entre les principals, en podríem destacar el reconeixement de potestat sancionadora per a garantir el compliment de les obligacions de prevenció de la llei i per a assegurar la col·laboració amb l'oficina en les tasques d'investigació i protecció de les persones denunciants; o el reconeixement d'un estatut de persona denunciant i la capacitat per a adoptar mesures de protecció. Aquests, i d'altres elements que destaquem a l'informe, evidencien la necessitat d'una reforma de la LOAC, a fi d'alinejar l'OAC amb altres oficines, i per a equiparar-se amb d'altres també respecte de les millors pràctiques concretes identificades en algunes oficines.

Adicionalment, qualsevol reforma normativa relacionada amb la política anticorrupció, hauria d'estar alineada també amb les principals recomanacions, i sovint també imposicions (encara que no es compti amb mecanismes de compliment massa efectius), formulades en l'àmbit internacional, o derivades d'acords internacionals subscrits, i complementades amb el que la literatura científica ha identificat com a actuacions o aproximacions efectives en la lluita contra la corrupció.

Partint, doncs, d'aquestes constatacions i premisses, en l'estudi s'incorpora una anàlisi comparada de les quatre oficines anticorrupció autonòmiques que estaven en funcionament en el moment d'iniciar-se els treballs (les oficines catalana, valenciana, balear i andalusa), es té en compte l'evolució de l'ordenament jurídic intern i internacional en la mesura en què han sorgit noves necessitats en la lluita anticorrupció, i es fa referència a la principal bibliografia identificada en les matèries objecte d'anàlisi i a les recomanacions i observacions de les principals instàncies internacionals amb competències en matèria de lluita contra la corrupció, a fi d'identificar quines podrien ser les línies de millora de la llei de creació i regulació de l'Oficina Antifrau de Catalunya, que estableixin un reforçat sistema d'integritat i anticorrupció a Catalunya.

A partir d'aquest estudi, s'extreuen 52 propostes de reforma de la LOAC, agrupades en 18 àmbits.

Entre aquestes, es considera essencial i prioritari reformar la LOAC a fi d'adaptar-se a les previsions de la Directiva (UE) 2019/1937 (la coneguda com a Directiva *Whistleblower*, o de protecció de persones denunciants) i configurar l'OAC com a canal extern principal a Catalunya; establir un sistema de prevenció basat en l'avaluació i gestió de riscos per a la integritat (amb eines de suport que podrien ser obligatòries, com ara els plans d'integritat); l'ampliació de funcions de l'OAC en matèria de gestió dels conflictes d'interès i la previsió de potestat sancionadora a l'OAC per a garantir el correcte desenvolupament de les seves funcions d'investigació i l'efectivitat del sistema de prevenció que s'instauri.

Aquestes són les 52 línies de reforma que es proposen:

ÀMBITS	PROPOSTES
Reglaments de desenvolupament	<ol style="list-style-type: none"> 1. S'hauria de preveure la possibilitat de dictar reglaments executius (<i>ad extra</i>) de desenvolupament de la llei. 2. Es podria reservar a l'OAC la iniciativa en el procediment d'elaboració d'aquests reglaments.
Reglament de règim interior	<ol style="list-style-type: none"> 3. Es recomana modificar l'art. 8bis LOAC, a fi de delimitar el contingut de les normes de règim interior i per a establir que el procediment d'elaboració i de reforma del reglament de règim interior segueixi determinades regles de procediment que garanteixin la conformitat amb els principis de bona regulació i la participació pública.
Naturalesa jurídica	<ol style="list-style-type: none"> 4. Es proposa que s'expliciti que l'actuació de les oficines es troba, amb caràcter general, complementada per la regulació del funcionament de les administracions públiques, en matèria de règim jurídic i procediment administratiu. 5. Es recomana incloure indicació expressa del funcionament dels recursos administratius davant l'OAC. 6. És convenient garantir la independència de l'OAC en la seva relació amb tots els altres ens en exercici de les seves funcions, el que ha d'incloure la potestat pròpia per a sol·licitar directament els dictàmens que correspongui a la Comissió Jurídica Assessora.

<p>Àmbit d'actuació</p>	<p>7. S'hauria de suprimir la condició limitant de la inclusió de les institucions del Capítol V del Títol II de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya a l'àmbit d'actuació de l'oficina, fent referència a la necessitat de preservar l'autonomia d'aquests ens estatutaris.</p> <p>8. S'hauria d'incloure dins l'àmbit d'aplicació de la llei als partits polítics, organitzacions sindicals i organitzacions empresarials.</p> <p>9. Es recomana incloure dins l'àmbit d'aplicació de la llei a qualsevol persona física que formuli denúncia.</p>
<p>Òrgan de control parlamentari</p>	<p>10. Es proposa la creació d'una comissió parlamentària específica per a les relacions entre Parlament i oficina, si és previsible que una comissió no específica no pugui atendre totes les necessitats de relació amb l'OAC, especialment en un context de possible increment de funcions de l'oficina.</p>
<p>Contingut de la memòria</p>	<p>11. S'hauria d'ampliar el contingut mínim de la memòria (art. 23 LOAC) per a adaptar-lo a les noves funcions que s'incorporin, com ara la quantitat i el tipus de mesures de protecció de denunciants adoptades.</p> <p>12. Es recomana exigir a la memòria la quantificació dels fons recuperables identificats en les investigacions realitzades, amb indicació de si s'han recuperat o no per l'organisme o òrgan competent per a fer-ho. Es podria acompanyar aquesta funció de l'oficina de vetllar per la recuperació dels fons amb mecanismes que li permetin actuar en cas d'incompliment o inactivitat de l'òrgan competent (com ara, amb facultat per a sancionar aquesta inactivitat en particular).</p>
<p>Retiment de comptes davant la ciutadania o la societat civil</p>	<p>13. Es recomana establir l'obligació de retre comptes davant la ciutadania.</p> <p>14. Es recomana preveure a la llei mecanismes de participació ciutadana per a la major implicació de la</p>

	<p>societat en la política anticorrupció (com ara un òrgan de participació ciutadana integrat a l'OAC).</p>
<p>Direcció de l'oficina</p>	<p>15. Es recomana substituir el sistema de candidatura única proposada per la presidència del Govern per un sistema que permeti una pluralitat de candidatures, i que aquestes puguin ser presentades pels grups parlamentaris.</p> <p>16. Es recomana considerar la possibilitat que també sigui reconeguda a la societat civil la potestat per a presentar candidatures a la direcció de l'oficina.</p> <p>17. Es recomana corregir la manca de regulació de les sessions de control i comprovació de la idoneïtat de les candidatures a dirigir l'oficina, davant la comissió parlamentària corresponent, a fi d'assegurar la idoneïtat de la candidatura, i prioritzant la transparència i publicitat del procés.</p> <p>18. S'hauria d'ampliar el termini per a la realització de la segona votació en l'elecció de la direcció (generalment es fixa en un mínim de quinze dies des de la primera votació).</p> <p>19. Es proposa ampliar la causa de cessament de l'art. 11.1.f, afegint també el fet de tenir la condició de persona investigada en un procés penal en el qual s'hagin adoptat mesures cautelars en contra, o el fet de ser persona encausada en un procés penal per delictes.</p> <p>20. La LOAC hauria d'incloure a l'art. 10 la impossibilitat de compatibilitzar la direcció de l'oficina amb l'afiliació a qualsevol partit polític, sindicat o associació professional o empresarial.</p>
<p>Direcció adjunta</p>	<p>21. S'hauria d'establir una clàusula per a atribuir les funcions pròpies de la direcció adjunta a una altra persona de l'oficina en cas que no s'ocupi el càrrec.</p>

	<p>22. S'ha de preveure expressament que correspon a la direcció adjunta, o a la persona de l'oficina designada en substitució, l'exercici interí de les funcions de direcció de l'oficina en cas de vacant per causa de cessament de la direcció.</p> <p>23. S'hauria de limitar temporalment el període en què una persona amb el mandat extingit pot exercir en funcions la direcció de l'OAC.</p> <p>24. Es recomana preveure que la direcció adjunta substitueixi la direcció en cas d'abstenció o recusació de la persona que l'ocupa.</p>
Personal de l'oficina	<p>25. Es recomana configurar un règim d'abstenció reforçat per al personal de l'oficina.</p>
Actuacions generals de prevenció	<p>26. Es recomana preveure l'informe preceptiu de l'OAC respecte dels projectes normatius que desenvolupin la LOAC o que estiguin directament relacionats amb la finalitat i funcions de l'OAC.</p> <p>27. L'OAC ha de vetllar per la reducció de riscos de corrupció inherents a les normes, proposant, quan correspongui, la seva reforma.</p> <p>28. La LOAC ha de garantir, com a mínim, la presa en consideració de les propostes i recomanacions que formuli l'oficina, per part dels destinataris d'aquestes.</p> <p>29. Es considera urgent i necessari traslladar a la legislació catalana les eines per al desenvolupament i aplicació d'una política anticorrupció basada en la gestió del risc. Això inclou, entre d'altres mesures, preveure expressament a la LOAC la funció d'anàlisi i avaluació de riscos per a la integritat, i la competència de l'OAC per a la supervisió d'un sistema d'integritat públic basat en la gestió de riscos (per exemple, a través de plans d'integritat o antifrau/anticorrupció).</p>
Actuacions d'investigació	<p>30. La LOAC ha de permetre la iniciació d'investigacions quan els indicadors així ho aconsellin, basant-se en una</p>

	<p>anàlisi de risc o per qualsevol altre sistema basat en la gestió de risc (com ara, per indicació d'un sistema d'alertes automatitzat).</p> <p>31. Es recomana que la LOAC detalli en quins supòsits i amb quins límits pot, l'OAC, accedir a informació bancària.</p> <p>32. La LOAC ha de preveure com a infraccions les conductes destinades a dificultar o impedir les tasques d'investigació, i l'incompliment de l'obligació de donar resposta a l'informe de conclusió de les investigacions en el termini i forma que s'estableixi.</p> <p>33. La LOAC no ha de limitar només a l'administració de la Generalitat la formulació de recomanacions raonades.</p> <p>34. Cal que la LOAC prevegi tot un règim complet d'accés a la informació pública de l'oficina.</p>
Ètica pública	<p>35. La LOAC hauria de dedicar més atenció a les funcions relacionades amb l'ètica pública, com ara el seu foment mitjançant l'aprovació de guies (per exemple, d'aplicació dels principis i valors d'integritat del codi ètic del servei públic de Catalunya, en els sectors o activitats de major risc).</p> <p>36. La LOAC ha de preveure expressament que l'oficina és garant, i ha de vetllar pel respecte, dels principis ètics i les regles de conducta establerts a la legislació de transparència, instant, si escau, l'inici de procediments sancionadors davant l'òrgan competent (art. 77.3.e i 87 Llei 19/2014).</p>
Transparència	<p>37. L'art. 3 LOAC hauria de comptar amb una clàusula que assenyalés que, entre les funcions de l'oficina, es troba la de col·laborar en el correcte compliment de la legislació de transparència.</p> <p>38. S'hauria de preveure a la LOAC que l'incompliment d'obligacions o la vulneració de drets que es prevegin a la legislació de transparència i bon govern siguin fets que</p>

	<p>puguin donar lloc a l'actuació investigadora de l'OAC (art. 16 LOAC), tal com es desprèn de la llei 19/2014.</p> <p>39. S'ha de suprimir, a la legislació catalana de transparència, la previsió segons la qual la intervenció de l'OAC no suspendrà els terminis per a la interposició dels recursos o reclamacions corresponents (art. 75.3 Llei 19/2014).</p>
<p>Grups d'interès (lobbies)</p>	<p>40. S'hauria de preveure expressament a la llei (per exemple, a l'art. 16 LOAC), que l'OAC pot investigar les persones i organitzacions que tinguin la condició de grups d'interès a fi de determinar si estan incomplint alguna de les obligacions que els hi imposa la legislació de transparència i bon govern aplicable.</p> <p>41. En relació amb l'anterior proposta, s'haurà d'afegir aquestes institucions dins l'àmbit d'actuació de l'oficina (art. 2 LOAC), potser limitant la seva subjecció a la comprovació del compliment correcte de les obligacions previstes a la legislació de transparència i bon govern.</p> <p>42. Es recomana considerar atribuir a l'OAC la gestió del registre de <i>lobbies</i>, a fi de fer més efectiva i eficient la seva tasca de control dels <i>lobbies</i>, respecte del compliment de les seves obligacions legals previstes a la legislació de transparència i bon govern.</p>
<p>Conflictes d'interès</p>	<p>43. Es recomana adscriure els registres d'activitats, béns i interessos a l'OAC, a fi que pugui controlar de forma permanent i eficient el correcte compliment de l'obligació de presentació de les declaracions i per a detectar de forma ràpida possibles conflictes d'interès, en exercici de la potestat prevista a l'art. 87 Llei catalana 19/2014.</p> <p>44. La LOAC hauria de reconèixer a l'OAC la funció d'orientar les organitzacions del sector públic en l'establiment d'un adequat procediment per a abordar conflictes d'interès, i per a identificar els àmbits en què pot ser convenient exigir la realització de DACIs per a tràmits o actuacions específiques, declaracions que</p>

	<p>també es podria encarregar de rebre, supervisar i registrar la mateixa OAC, respecte dels subjectes obligats a presentar les declaracions d'activitats, béns i interessos el registre de les quals pugui eventualment gestionar l'OAC.</p>
<p>Protecció de les persones denunciants o alertadores</p>	<p>45. La LOAC ha de preveure com a infraccions les conductes que suposin impedir la denúncia, l'adopció de represàlies o procediments abusius contra persones denunciants, la presentació de denúncies de mala fe amb informació falsa i la revelació de la identitat de la persona denunciant vulnerant el deure de mantenir la confidencialitat.</p> <p>46. La LOAC ha de permetre expressament la denúncia anònima davant l'oficina, a través de canals que segueixin els requisits de la Directiva (UE) 2019/1937.</p> <p>47. La LOAC ha de preveure un canal intern i un canal extern de denúncies, i, en aquest segon cas, ha d'indicar que s'assumeixen les funcions d'entitat gestora del canal extern al territori de Catalunya, als efectes d'entendre transposada la directiva en aquest aspecte.</p> <p>48. La LOAC pot preveure la competència de l'oficina per a garantir el compliment de l'obligació de revisió periòdica dels procediments de recepció i seguiment de denúncies prevista a l'art. 14 de la Directiva 2019/1937.</p> <p>49. La LOAC ha d'atribuir a l'OAC mecanismes per a protegir les persones denunciants davant possibles represàlies.</p> <p>50. Aquest estatut de persona denunciant s'ha de poder estendre també a subjectes que no han presentat la denúncia davant l'oficina, com ara persones que només han fet una revelació pública dels fets o persones que, sense haver denunciat, han estat perjudicades per la seva relació amb la persona denunciant.</p>

Potestat sancionadora	<p>51. S'hauria de reconèixer potestat sancionadora a l'OAC, per tal de garantir l'efectivitat i el correcte desenvolupament de les seves funcions.</p> <p>52. Es proposa innovar en l'establiment d'infraccions vinculades amb funcions i obligacions de naturalesa preventiva, especialment si s'assumeixen funcions addicionals a les previstes actualment.</p>
------------------------------	--

Resumen Ejecutivo

La lucha contra la corrupción es una de las prioridades de las sociedades contemporáneas, y se ha considerado que su erradicación es fundamental para conseguir de forma satisfactoria la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

La corrupción se afronta con medios preventivos y reactivos, y resulta necesario disponer de las mejores herramientas posibles en ambos frentes.

Este enfoque, de lucha preventiva y reactiva contra la corrupción, es el que sigue la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción de 2003 (CNUCC), con la imposición, para los estados miembros que forman parte del tratado (como es el caso del Estado español), de obligaciones en la prevención y en la reacción ante casos de corrupción.

“Reconocemos que la consecución de la Agenda 2030 es un factor que permitiría a los Estados prevenir y combatir eficazmente la corrupción y que, al mismo tiempo, nuestros esfuerzos contra la corrupción contribuyen al logro de la Agenda 2030.”

Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución S-32/1, de 2 de junio de 2021

“El sentido común dice que "más vale prevenir que curar". Esto es especialmente cierto para la prevención de la corrupción, cuando están en juego la confianza pública, la eficacia de las instituciones, el desarrollo económico y la seguridad del Estado. Incluso la aplicación más exitosa del derecho penal se produce cuando el delito ya se ha cometido y se han producido las consecuencias perjudiciales de la corrupción”.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, consultable en:
<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/prevention.html>

Dentro de las medidas de prevención, destaca la exigencia de contar con instituciones especializadas en la prevención, en el art. 6 CNUCC, conocidas en el ámbito internacional, generalmente, como *anti-corruption agencies*.

En virtud de esta disposición, y ante la carencia de una institución que haya asumido esta función a escala general del estado, algunas comunidades autónomas han optado por la creación de agencias anticorrupción especializadas propias.

Estas agencias, a pesar de sus particularidades, siguen un modelo común. El modelo común de estos organismos, en la clasificación que habitualmente se usa, sería el de *multi-purpose anti-corruption agency*. Este tipo de oficinas o agencias se caracterizarían por tener atribuidas funciones en las dos vertientes de la lucha anticorrupción que decíamos al inicio: prevención y reacción, o, en terminología más frecuente internacionalmente, aplicación del derecho y sanción, o aplicación

coercitiva de la ley (*law enforcement*). Tenemos que matizar, no obstante, que en esta segunda clase de actividades, las oficinas creadas se limitan a la detección e investigación de casos, sin tener competencias para sancionar los casos de corrupción, puesto que estas

competencias se encuentran atribuidas a otros organismos y órganos de la administración y del poder judicial.

En términos generales, se puede decir que el sistema de organismos especializados anticorrupción no se ha acabado de ajustar a las obligaciones jurídicas internacionales y a las reiteradas recomendaciones de las principales instancias internacionales con competencias en la materia, siendo la principal carencia de la política anticorrupción la carencia de implementación de un sistema de integridad pública centrada en la gestión de los riesgos de corrupción. La necesidad de establecer un sistema de integridad o una política anticorrupción efectiva que se base en la gestión de riesgos ha sido puesta de relieve por las Naciones Unidas, la OCDE, la UE y el GRECO.

“Contar con un sistema de control interno y un marco de gestión de riesgos en las organizaciones del sector público es esencial para cualquier estrategia de integridad pública.”

OCDE, Manual de la OCDE sobre Integridad Pública, 2020.

En este panorama comparado de oficinas especializadas autonómicas, la OAC se destaca por ser la primera que se creó y, si bien es cierto que ha influido en el resto de las oficinas en varios elementos de su regulación, también se detectan varias carencias en la LOAC que han sido cubiertas en las otras leyes posteriores de creación de oficinas anticorrupción autonómicas. De entre las principales, podríamos destacar el reconocimiento de potestad sancionadora para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de prevención de la ley y para asegurar la colaboración con la oficina en las tareas de investigación y protección de las personas denunciantes; o el reconocimiento de un estatuto de persona denunciante y la capacidad para adoptar medidas de protección. Estos, y otros elementos que destacamos en el informe, evidencian la necesidad de una reforma de la LOAC, a fin de alinear la OAC con otras oficinas, y para equipararse con otras también respecto de las mejores prácticas concretas identificadas en algunas oficinas.

Adicionalmente, cualquier reforma normativa relacionada con la política anticorrupción, tendría que estar alineada también con las principales recomendaciones, y a menudo también imposiciones (aunque no se cuente con mecanismos de cumplimiento demasiado efectivos), formuladas en el ámbito internacional, o derivadas de acuerdos internacionales suscritos, y complementadas con lo que la literatura científica ha identificado como actuaciones o aproximaciones efectivas en la lucha contra la corrupción.

Partiendo, pues, de estas constataciones y premisas, en el estudio se incorpora un análisis comparado de las cuatro oficinas anticorrupción autonómicas que estaban en funcionamiento en el momento de iniciarse los trabajos (las oficinas catalana, valenciana, balear y andaluza), se tiene en cuenta la evolución del ordenamiento jurídico interno e internacional en la medida en que han surgido nuevas necesidades en la lucha anticorrupción, y se hace referencia a la principal bibliografía identificada en las materias objeto de análisis y a las recomendaciones y observaciones de las principales instancias internacionales con competencias en materia de lucha contra la corrupción, a fin de identificar cuáles podrían ser las líneas de mejora de la ley de creación y regulación de la

Oficina Antifraude de Catalunya, que establezcan un reforzado sistema de integridad y anticorrupción en Catalunya.

A partir de este estudio, se extraen 52 propuestas de reforma de la LOAC, agrupadas en 18 ámbitos.

Entre estas, se considera esencial y prioritario reformar la LOAC a fin de adaptarse a las previsiones de la Directiva (UE) 2019/1937 (la conocida como Directiva *Whistleblower*, o de protección de personas denunciantes) y configurar la OAC como canal externo principal en Catalunya; establecer un sistema de prevención basado en la evaluación y gestión de riesgos para la integridad (con herramientas de apoyo que podrían ser obligatorias, como por ejemplo los planes de integridad); la ampliación de funciones de la OAC en materia de gestión de los conflictos de interés y la previsión de potestad sancionadora a la OAC para garantizar el correcto desarrollo de sus funciones de investigación y la efectividad del sistema de prevención que se instaure.

Estas son las 52 líneas de reforma que se proponen:

ÁMBITOS	PROPUESTAS
Reglamentos de desarrollo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se tendría que prever la posibilidad de dictar reglamentos ejecutivos (<i>ad extra</i>) de desarrollo de la ley. 2. Se podría reservar a la OAC la iniciativa en el procedimiento de elaboración de estos reglamentos.
Reglamento de régimen interior	<ol style="list-style-type: none"> 3. Se recomienda modificar el art. 8bis LOAC, a fin de delimitar el contenido de las normas de régimen interior y para establecer que el procedimiento de elaboración y de reforma del reglamento de régimen interior siga determinadas reglas de procedimiento que garanticen la conformidad con los principios de buena regulación y la participación pública.
Naturaleza jurídica	<ol style="list-style-type: none"> 4. Se propone que se explicita que la actuación de las oficinas se encuentra, a todos los efectos, complementada por la regulación del funcionamiento de las administraciones públicas, en materia de régimen jurídico y procedimiento administrativo. 5. Se recomienda incluir indicación expresa del funcionamiento de los recursos administrativos ante la OAC.

	<p>6. Es conveniente garantizar la independencia de la OAC en su relación con todos los otros entes en ejercicio de sus funciones, lo que tiene que incluir la potestad propia para solicitar directamente los dictámenes que corresponda a la Comisión Jurídica Asesora.</p>
<p>Ámbito de actuación</p>	<p>7. Se tendría que suprimir la condición limitante de la inclusión de las instituciones del Capítulo V del Título II del Estatuto de Autonomía de Cataluña en el ámbito de actuación de la oficina, haciendo referencia a la necesidad de preservar la autonomía de estos entes estatutarios.</p> <p>8. Se tendría que incluir dentro del ámbito de aplicación de la ley a los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales.</p> <p>9. Se recomienda incluir dentro del ámbito de aplicación de la ley a cualquier persona física que formule denuncia.</p>
<p>Órgano de control parlamentario</p>	<p>10. Se propone la creación de una comisión parlamentaria específica para las relaciones entre Parlamento y oficina, si es previsible que una comisión no específica no pueda atender todas las necesidades de relación con la OAC, especialmente en un contexto de posible incremento de funciones de la oficina.</p>
<p>Contenido de la memoria</p>	<p>11. Se tendría que ampliar el contenido mínimo de la memoria (art. 23 LOAC) para adaptarlo a las nuevas funciones que se incorporen, como por ejemplo la cantidad y el tipo de medidas de protección de denunciados adoptadas.</p> <p>12. Se recomienda exigir en la memoria la cuantificación de los fondos recuperables identificados en las investigaciones realizadas, con indicación de si se han recuperado o no por el organismo u órgano competente para hacerlo. Se podría acompañar esta función de la oficina de velar por la recuperación de los fondos con mecanismos que le permitan actuar en caso de</p>

	<p>incumplimiento o inactividad del órgano competente (como, por ejemplo, con facultad para sancionar esta inactividad en particular).</p>
<p>Rendición de cuentas ante la ciudadanía o la sociedad civil</p>	<p>13. Se recomienda establecer la obligación de rendir cuentas ante la ciudadanía.</p> <p>14. Se recomienda prever en la ley mecanismos de participación ciudadana para la mayor implicación de la sociedad en la política anticorrupción (como, por ejemplo, mediante un órgano de participación ciudadana integrado en la OAC).</p>
<p>Dirección de la oficina</p>	<p>15. Se recomienda sustituir el sistema de candidatura única propuesta por la presidencia del Gobierno por un sistema que permita una pluralidad de candidaturas, y que estas puedan ser presentadas por los grupos parlamentarios.</p> <p>16. Se recomienda considerar la posibilidad de que también sea reconocida a la sociedad civil la potestad para presentar candidaturas a la dirección de la oficina.</p> <p>17. Se recomienda corregir la falta de regulación de las sesiones de control y comprobación de la idoneidad de las candidaturas a dirigir la oficina, ante la comisión parlamentaria correspondiente, a fin de asegurar la idoneidad de la candidatura, y priorizando la transparencia y publicidad del proceso.</p> <p>18. Se tendría que ampliar el plazo para la realización de la segunda votación en la elección de la dirección (generalmente se fija en un mínimo de quince días desde la primera votación).</p> <p>19. Se propone ampliar la causa de cese del art. 11.1.f, añadiendo también el hecho de tener la condición de persona investigada en un proceso penal en el cual se hayan adoptado medidas cautelares en contra, o el hecho de ser persona encausada en un proceso penal por delito.</p>

	<p>20. La LOAC tendría que incluir, en el art. 10, la imposibilidad de compatibilizar la dirección de la oficina con la afiliación a cualquier partido político, sindicato o asociación profesional o empresarial.</p>
<p>Dirección adjunta</p>	<p>21. Se tendría que establecer una cláusula para atribuir las funciones propias de la dirección adjunta a otra persona de la oficina en caso de que no se ocupe el cargo.</p> <p>22. Se tiene que prever expresamente que corresponde a la dirección adjunta, o a la persona de la oficina designada en sustitución, el ejercicio interino de las funciones de dirección de la oficina en caso de vacante a causa de cese de la dirección.</p> <p>23. Se tendría que limitar temporalmente el periodo en que una persona con el mandato extinguido puede ejercer en funciones la dirección de la OAC.</p> <p>24. Se recomienda prever que la dirección adjunta sustituya a la dirección en caso de abstención o recusación de la persona que la ocupa.</p>
<p>Personal de la oficina</p>	<p>25. Se recomienda configurar un régimen de abstención reforzado para el personal de la oficina.</p>
<p>Actuaciones generales de prevención</p>	<p>26. Se recomienda prever el informe preceptivo de la OAC respecto de los proyectos normativos que desarrollen la LOAC o que estén directamente relacionados con la finalidad y funciones de la OAC.</p> <p>27. La OAC tiene que velar por la reducción de riesgos de corrupción inherentes a las normas, proponiendo, cuando corresponda, su reforma.</p> <p>28. La LOAC tiene que garantizar, como mínimo, la toma en consideración de las propuestas y recomendaciones que formule la oficina, por parte de los destinatarios de estas.</p> <p>29. Se considera urgente y necesario trasladar a la legislación catalana las herramientas para el desarrollo y aplicación</p>

	<p>de una política anticorrupción basada en la gestión del riesgo. Esto incluye, entre otras medidas, prever expresamente en la LOAC la función de análisis y evaluación de riesgos para la integridad, y la competencia de la OAC para la supervisión de un sistema de integridad público basado en la gestión de riesgos (por ejemplo, a través de planes de integridad o antifraude/anticorrupción).</p>
<p>Actuaciones de investigación</p>	<p>30. La LOAC tiene que permitir la iniciación de investigaciones cuando los indicadores así lo aconsejen, basándose en un análisis de riesgo o por cualquier otro sistema basado en la gestión de riesgo (como, por ejemplo, por indicación de un sistema de alertas automatizado).</p> <p>31. Se recomienda que la LOAC detalle en qué supuestos y con qué límites puede, la OAC, acceder a información bancaria.</p> <p>32. La LOAC tiene que prever como infracciones las conductas destinadas a dificultar o impedir las tareas de investigación, y el incumplimiento de la obligación de dar respuesta al informe de conclusión de las investigaciones en el plazo y forma que se establezca.</p> <p>33. La LOAC no tiene que limitar solo a la administración de la Generalitat la formulación de recomendaciones razonadas.</p> <p>34. Hace falta que la LOAC prevea todo un régimen completo de acceso a la información pública de la oficina.</p>
<p>Ética pública</p>	<p>35. La LOAC tendría que dedicar más atención a las funciones relacionadas con la ética pública, como podría ser su fomento mediante la aprobación de guías (por ejemplo, de aplicación de los principios y valores de integridad del código ético del servicio público de Cataluña, en los sectores o actividades de mayor riesgo).</p>

	<p>36. La LOAC tiene que prever expresamente que la oficina es garante, y tiene que velar por el respeto, de los principios éticos y las reglas de conducta establecidos en la legislación de transparencia, instando, si procede, el inicio de procedimientos sancionadores ante el órgano competente (art. 77.3.e y 87 Ley 19/2014).</p>
<p>Transparencia</p>	<p>37. El art. 3 LOAC tendría que contar con una cláusula que señalara que, entre las funciones de la oficina, se encuentra la de colaborar en el correcto cumplimiento de la legislación de transparencia.</p> <p>38. Se tendría que prever en la LOAC que el incumplimiento de obligaciones o la vulneración de derechos que se prevean en la legislación de transparencia y buen gobierno son hechos que pueden dar lugar a la actuación investigadora de la OAC (art. 16 LOAC), tal y como se desprende de la ley 19/2014.</p> <p>39. Se tiene que suprimir, en la legislación catalana de transparencia, la previsión según la cual la intervención de la OAC no suspende los plazos para la interposición de los recursos o reclamaciones correspondientes (art. 75.3 Ley 19/2014).</p>
<p>Grupos de interés (lobbies)</p>	<p>40. Se tendría que prever expresamente en la ley (por ejemplo, en el art. 16 LOAC), que la OAC puede investigar a las personas y organizaciones que tengan la condición de grupos de interés a fin de determinar si están incumpliendo alguna de las obligaciones que les impone la legislación de transparencia y buen gobierno aplicable.</p> <p>41. En relación con la anterior propuesta, se tendrá que añadir a estas instituciones dentro del ámbito de actuación de la oficina (art. 2 LOAC), quizás limitando su sujeción a la comprobación del correcto cumplimiento de las obligaciones previstas en la legislación de transparencia y buen gobierno.</p>

	<p>42. Se recomienda considerar atribuir a la OAC la gestión del registro de <i>lobbies</i>, a fin de hacer más efectiva y eficiente su tarea de control de los <i>lobbies</i>, respecto del cumplimiento de sus obligaciones legales previstas en la legislación de transparencia y buen gobierno.</p>
<p>Conflictos de interés</p>	<p>43. Se recomienda adscribir los registros de actividades, bienes e intereses a la OAC, a fin de que pueda controlar de forma permanente y eficiente el correcto cumplimiento de la obligación de presentación de las declaraciones y para detectar de forma rápida posibles conflictos de interés, en ejercicio de la potestad prevista en el art. 87 de la ley catalana 19/2014.</p> <p>44. La LOAC tendría que reconocer a la OAC la función de orientar a las organizaciones del sector público en el establecimiento de un adecuado procedimiento para abordar conflictos de interés, y para identificar los ámbitos en que puede ser conveniente exigir la realización de DACIs para trámites o actuaciones específicas, declaraciones que también se podría encargar de recibir, supervisar y registrar la misma OAC, respecto de los sujetos obligados a presentar las declaraciones de actividades, bienes e intereses el registro de las cuales pueda eventualmente gestionar la OAC.</p>
<p>Protección de las personas denunciantes o alertadoras</p>	<p>45. La LOAC tiene que prever como infracciones las conductas que supongan impedir la denuncia, la adopción de represalias o procedimientos abusivos contra personas denunciantes, la presentación de denuncias de mala fe con información falsa y la revelación de la identidad de la persona denunciante vulnerando el deber de mantener la confidencialidad.</p> <p>46. La LOAC tiene que permitir expresamente la denuncia anónima ante la oficina, a través de canales que sigan los requisitos de la Directiva (UE) 2019/1937.</p> <p>47. La LOAC tiene que prever un canal interno y un canal externo de denuncias, y, en este segundo caso, tiene que</p>

	<p>indicar que se asumen las funciones de entidad gestora del canal externo en el territorio de Cataluña, a los efectos de entender traspuesta la directiva en este aspecto.</p> <p>48. La LOAC puede prever la competencia de la oficina para garantizar el cumplimiento de la obligación de revisión periódica de los procedimientos de recepción y seguimiento de denuncias prevista en el art. 14 de la Directiva 2019/1937.</p> <p>49. La LOAC tiene que atribuir a la OAC mecanismos para proteger a las personas denunciantes ante posibles represalias.</p> <p>50. Este estatuto de persona denunciante se tiene que poder extender también a sujetos que no han presentado la denuncia ante la oficina, como por ejemplo personas que solo han hecho una revelación pública de los hechos o personas que, sin haber denunciado, han sido perjudicadas por su relación con la persona denunciante.</p>
<p>Potestad sancionadora</p>	<p>51. Se tendría que reconocer potestad sancionadora a la OAC, para garantizar la efectividad y el correcto desarrollo de sus funciones.</p> <p>52. Se propone innovar en el establecimiento de infracciones vinculadas con funciones y obligaciones de naturaleza preventiva, especialmente si se asumen funciones adicionales a las previstas actualmente.</p>

ÍNDEX

I.	Les oficines anticorrupció a l'Estat espanyol: context i aspectes generals	25
II.	Anàlisi comparada de la normativa reguladora de les oficines anticorrupció de Catalunya, Comunitat Valenciana, Illes Balears i Andalusia:	32
	1. El marc normatiu de referència: la normativa reguladora de l'oficina	32
	2. Naturalesa jurídica	53
	3. Àmbit d'actuació	59
	4. Dependència orgànica i supervisió i control de l'activitat de l'oficina	64
	5. La Direcció i la Direcció Adjunta de l'oficina	69
	6. La potestat d'autoorganització reconeguda a les oficines: alguns elements d'interès	85
	7. El personal de l'oficina	88
	8. Les actuacions de prevenció: una visió general	90
	9. Les actuacions d'investigació, amb especial referència als aspectes de procediment i dret d'accés a la informació	100
	10. Altres funcions	114
	11. La potestat sancionadora	138
III.	Breu referència a altres iniciatives autonòmiques	151
IV.	Propostes de reforma de la normativa reguladora de l'Oficina Antifrau de Catalunya	159
V.	Consideracions finals	206
VI.	Bibliografia	211
VII.	Annex 1: Taules comparatives	221
VIII.	Annex 2: Entrevistes a personal de les agències anticorrupció.....	249

ABREVIATURES

ANAC: Autorità Nazionale Anticorruzione

AVAF: Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana.

CE: Constitució Espanyola

CNMV: Comissió Nacional del Mercat de Valors

CNUCC: Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció, Resolució 58/4 de l'Assemblea General, de 31 d'octubre de 2003 (UNCAC, en anglès)

GRECO: Grup d'Estats contra la Corrupció, del Consell d'Europa

LOAC: Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifraud de Catalunya

LAVAF: Llei 11/2016, de 28 de novembre, de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana

LOAIB: Llei 16/2016, de 9 de desembre, de creació de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears

LOAFC: Llei 2/2021, de 18 de juny, de lluita contra el fraud i la corrupció a Andalusia i protecció de la persona denunciant

LPAC: Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques

LRJSP: Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic

OAFC: Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción

OAC: Oficina Antifraud de Catalunya

OAIB: Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears

TC: Tribunal Constitucional

TS: Tribunal Suprem

TSJ: Tribunal Superior de Justícia

I. Les oficines anticorrupció a l'Estat espanyol: context i aspectes generals

La lluita contra la corrupció, que ha estat una preocupació constant especialment des de la dècada de 1970¹, recentment ha passat a ocupar un paper central a les agendes polítiques a tot el món, a fi d'aconseguir el desenvolupament sostenible de la societat² i per a restablir la confiança en els governs i les administracions³.

Aquesta rellevància de la lluita contra la corrupció es constata a l'Agenda 2030 per al Desenvolupament Sostenible, aprovada l'any 2015 a la Cimera de Desenvolupament Sostenible. En aquest acord internacional, tots els països membres de Nacions Unides van aprovar els 17 Objectius de Desenvolupament Sostenible a fi de protegir el planeta i millorar la vida de les persones a tot el món⁴.

L'objectiu 16, consistent a “promoure societats pacífiques i inclusives per al desenvolupament sostenible, facilitar l'accés a la justícia per a tots i crear institucions eficaces, responsables i inclusives a tots els nivells” assenyala, entre les seves fites, reduir substancialment la corrupció i el suborn en totes les seves formes, crear institucions eficaces, responsables i transparents a tots els nivells, garantir l'adopció de decisions inclusives, participatives i representatives que responguin a les necessitats a tots els nivells i promoure i aplicar lleis i polítiques no discriminatòries en favor del

¹ Es pot fixar, com a punt de partida de la lluita internacional contra la corrupció, el Quart Congrés de les Nacions Unides sobre Prevenció del Delicte i Tractament del Delinqüent, celebrat a Kyoto l'any 1970, en el que es considera que el suborn i altres pràctiques de corrupció són obstacles per al progrés i el desenvolupament econòmic (ONU (Departament d'Assumptes Econòmics i Socials), *Quart Congrés de les Nacions Unides sobre Prevenció del Delicte i Tractament del Delinqüent, Kyoto (Japó), 17 a 26 d'agost de 1970: informe preparat per la Secretaria*, A/CONF.43/5, ONU, Nova York, 1972). Sobre l'evolució posterior, ens remetem a altres estudis previs, com: CAPDEFERRO VILLAGRASA, Ò., “La obligación jurídica internacional de luchar contra la corrupción y su cumplimiento por el Estado espanyol”, *Eunomia. Revista En Cultura De La Legalidad*, núm. 13, 2017, pàg. 114-147. Destaquem, també, que d'aquesta primera època alguns dels més influents estudis són: ROSE-ACKERMAN, S., “The economics of corruption”, *Journal of public economics*, vol. 4, núm. 2, 1975, pàg. 187-203; ROSE-ACKERMAN, S., *Corruption: a study in political economy*, Academic Press, Nova York, 1978; i, de la dècada posterior, KLITGAARD, R., *Controlling corruption*, University of California Press, Berkeley, 1988.

² Així, l'UNODC (Oficina de les Nacions Unides contra la Droga i el Delicte) assenyala, en una nota de 17 de desembre de 2019, que “La Asamblea General de las Naciones Unidas también ha reconocido que la corrupción es un obstáculo para el desarrollo que desvía los recursos para erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible. Ha exhortado a los Estados que no lo hayan hecho aún, a ratificar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés) y adherirse a ella”, nota consultable a: <https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2019/erradicar-la-corrupcin-es-vital-para-lograr-el-desarrollo-sostenible.html>

³ OCDE, *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, OCDE, París, 2000, consultable a: <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994450.pdf>

⁴ Consultable a: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

desenvolupament sostenible⁵. Aquesta relació explícita entre la consecució dels objectius de l'Agenda 2030 i la lluita contra la corrupció es va posar en relleu també per l'Assemblea General de les Nacions Unides el passat any 2021, en una declaració política sobre lluita contra la corrupció⁶.

A fi d'impulsar la lluita contra la corrupció, des de els vessants preventiu i reactiu, una de les solucions de tipus organitzatiu adoptades ha estat la creació d'organismes especialitzats anticorrupció, generalment amb capacitat per a desenvolupar funcions en els àmbits de prevenció i investigació (arribant, en alguns casos, també a la sanció) de la corrupció. L'impuls d'aquests organismes, sens dubte, ve marcat en l'actualitat per la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció de 2003 (CNUCC), ja que preveu a l'art. 6 i al 36 l'obligació dels estats membres de comptar amb organismes especialitzats anticorrupció. En particular, l'art. 6 imposa als estats membres⁷ comptar amb un o diversos òrgans encarregats de la prevenció de la corrupció, que apliquin polítiques eficaces de prevenció i s'encarreguin de la difusió i augment dels coneixements en matèria de prevenció de la corrupció. Per la seva banda, l'art. 36 fa referència a òrgans o persones especialitzades en la lluita contra la corrupció en l'aplicació coercitiva de la llei.

⁵ Objectiu que es pot consultar a: <https://onu.org.pe/ods-16/>. Sobre aquest objectiu, i la relació del desenvolupament sostenible amb la lluita contra la corrupció, és rellevant destacar que l'UNODC ha indicat que: “La corrupció amenaza el cumplimiento de los ODS. Las grandes sumas que se pierden por causa de la corrupción podrían ser utilizadas para mejorar el nivel de vida, incrementando el acceso a la vivienda, la salud, la educación y el agua. [...] Reducir de manera sustancial la corrupción y el soborno en todas sus formas es una de las metas del ODS 16, que busca promover sociedades pacíficas e inclusivas, proveer acceso a la justicia para todos y construir instituciones efectivas, responsables e incluyentes en todos los niveles.

»Las medidas en contra de la corrupción pueden ayudar a promover el desarrollo sostenible y a fomentar la confianza de las sociedades en el Estado de Derecho y la rendición de cuentas dentro de las instituciones encargadas de protegerlas y proporcionarles una vasta cantidad de servicios”, nota consultable a: <https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2019/erradicar-la-corrupcin-es-vital-para-lograr-el-desarrollo-sostenible.html> A nivell acadèmic es pot consultar LÓPEZ PAGÁN, J., “Transparencia y ética pública como instrumentos de la integridad y del desarrollo sostenible”, en CASTILLO BLANCO, F. (Coord.), *Compliance e integridad en el sector público*, Tirant lo Blanch, València, 2019, pàg. 49-80. Així mateix, SÁNCHEZ afirma que: “La corrupción y las conductas criminales afines se constituyen en una de las principales barreras que se anteponen a la consecución de los objetivos y metas adoptados por la ONU para el 2030” (SÁNCHEZ SÁNCHEZ, M., “¿Afecta la corrupción y su investigación policial a los objetivos del desarrollo sostenible?”, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 8, núm. 1, 2021, pàg. 91-104, 103).

⁶ “Reconocemos que la consecución de la Agenda 2030 es un factor que permitiría a los Estados prevenir y combatir eficazmente la corrupción y que, al mismo tiempo, nuestros esfuerzos contra la corrupción contribuyen al logro de la Agenda 2030” (ONU, Resolución S-32/1. *Nuestro compromiso común de afrontar eficazmente los desafíos y aplicar medidas para prevenir y combatir la corrupción y reforzar la cooperación internacional*, A/RES/S-32/1, resolució aprovada per l'Assemblea General el dia 2 de juny de 2021).

⁷ Recordem que l'Estat espanyol és estat part d'aquest tractat internacional (l'instrument de ratificació es va publicar al «BOE» núm. 171, de 19 de juliol de 2006) i queda, en conseqüència, vinculat al compliment de la CNUCC.

Generalment, els estats disposaven de la infraestructura institucional per a fer complir les lleis (polícies i fiscalia, amb la corresponent actuació judicial posterior)⁸, però disposar d'una infraestructura organitzativa de prevenció era menys freqüent, de tal manera que és la CNUCC la norma jurídica internacional que fa l'impuls definitiu dels organismes anticorrupció especialitzats amb funcions preventives, generalment anomenats *anticorruption agencies*⁹.

La creació d'agències o organismes especialitzats contra la corrupció comença a estendre's de forma decidida a finals de la dècada de 1990¹⁰, etapa de la qual sens dubte es pot destacar l'encara avui activa agència antifrau de la Unió Europea, l'OLAF (*Office de Lutte Anti-Fraude*), establerta per decisió de la Comissió de 28 d'abril de 1999.

Malgrat la novetat que suposen aquest tipus d'organismes, especialment quan assumeixen tasques de prevenció, es pot afirmar que existeixen dubtes sobre la seva efectivitat com a eina anticorrupció¹¹, ja que de vegades algunes pràctiques concretes poden haver produït resultats molt discrets, o bé difícils d'avaluar. Fins i tot, s'han realitzat estudis amb l'objecte d'identificar quins elements contribueixen a augmentar (o disminuir) la percepció d'efectivitat d'aquestes agències en el control de la corrupció¹². D'altra banda, sovint es destaquen bones pràctiques comparades i s'ha reconegut que algunes d'aquestes agències han jugat un paper central en la lluita efectiva contra la corrupció¹³.

⁸ Sobre aquesta concepció com a agències d'imposició del Dret, vegeu VILLORIA MENDIETA, M. i IZQUIERDO SÁNCHEZ, A., *Ética pública y buen gobierno*, cit., pàg. 426.

⁹ Les agències anticorrupció s'han definit com a organismes públics que tenen com a fi la lluita contra la corrupció, mitjançant mesures preventives i repressives; vegeu: MEAGHER, P., "Anti-corruption agencies: rhetoric versus reality", *The Journal of Policy Reform*, vol. 8, núm. 1, 2005, pàg. 69-103, 70; i SAKIB N. H., "Anti-corruption Agencies", a FARAZMAND, A. (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Springer, Cham, 2020, pàg. 1-10, 1. Si ens fixem en les seves funcions, hi hauria diferents models d'agències anticorrupció a nivell comparat. Algunes exerceixen funcions de prevenció únicament, d'altres només es centren en la persecució de la corrupció, i d'altres tenen funcions tant en prevenció com en persecució o aplicació coercitiva del Dret (el que pot incloure aquestes tres formes: detecció, investigació i sanció d'incompliments), vegeu: COMISSIÓ EUROPEA, *EU Anti-corruption Report*, COM(2014) 38 final, 2014, pàg. 13; i OCDE, *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition*, OECD Publishing, 2013, pàg. 40. Una visió global d'interès l'ofereix l'informe conjunt OCDE, AFA i GRECO, *Global Mapping of Anti-Corruption Authorities: Analysis Report*, maig 2020, consultable a: https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/NCPA_Analysis_Report_Global_Mapping_ACAs.pdf.

¹⁰ Si bé s'acostuma a citar antecedents dels anys 50 i 70: vegeu KURIS, G., "Watchdogs or guard dogs: Do anti-corruption agencies need strong teeth?", *Policy and Society*, vol. 34, núm. 2, 2015, pàg. 125-135, 126.

¹¹ POPE, J. i VOGL, F., "Making anti-corruption agencies more effective", *Finance and Development*, juny, 2000, pàg. 6-9.; DOIG, A., WATT, D. i WILLIAMS, R. (2006) "Hands-on or hands-off? Anti-corruption agencies in action, donor expectations and a good enough reality", *Public Administration and Development*, núm. 26, 2006, pàg. 163-172.; DE SOUSA, L. "Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance", *Crime, Law and Social Change*, núm. 53, 2010, pàg. 5-22; i KURIS, G., "Watchdogs or guard dogs: Do anti-corruption agencies need strong teeth?", cit.

¹² GONG, T., SCOTT, I. i XIAO, H., "Unpacking Public Perceptions of Effectiveness in Anti-Corruption Agencies: The Case of Hong Kong", *Public Integrity*, 2022, DOI: 10.1080/10999922.2022.2068902.

¹³ "The results achieved vary. However, the country analyses in this report show that some of these agencies have been effective drivers of anti-corruption reforms in their country" (COMISSIÓ EUROPEA, *EU Anti-corruption Report*, cit., pàg. 13).

Una de les principals característiques d'aquestes ACAs, i que les diferenciaria dels clàssics organismes de lluita contra la corrupció, que serien els encarregats de la sanció (generalment penal) dels casos greus de corrupció, és que aquestes entitats exerceixen també una funció preventiva. De fet, la necessitat d'un organisme especialitzat per a la realització de funcions preventives sembla, realment, la necessitat que calia cobrir i la raó de ser d'aquests organismes, com a mínim en l'ordenament jurídic espanyol, en el qual el vessant investigador i sancionador de la corrupció ja era cobert pels cossos policials, el Ministeri Fiscal i els òrgans judicials, a banda dels òrgans administratius competents per a sancionar els casos que constitueixin infracció administrativa.

Si partim d'aquesta concepció basada en l'art. 6 CNUCC, l'Estat espanyol no compta amb una autoritat anticorrupció de nivell estatal pròpiament dita, comparable amb altres experiències del nostre entorn més immediat¹⁴, com ara l'ANAC (*Autorità Nazionale Anticorruzione*) italiana¹⁵, el *Conselho de Prevenção da Corrupção* portuguès¹⁶ o les autoritats franceses: l'*Agence française anticorruption*¹⁷ i l'*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*¹⁸; o d'altres, també d'estats de la UE, com ara l'autoritat nacional de transparència grega (EAA)¹⁹. Davant aquesta manca de resposta general per

¹⁴ El GRECO (Grup d'Estats contra la Corrupció, del Consell d'Europa) conté el llistat amb la identificació de les agències anticorrupció nacionals dels estats objecte de les seves anàlisis, consultable a: <https://www.coe.int/en/web/greco/national-anti-corruption-authorities>

¹⁵ Creada per la llei italiana núm. 190, de 6 de novembre de 2012. Vegeu, sobre l'ANAC, CANTONE, R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli Editore, Torino, 2020, pàg. 301 i seg.

¹⁶ Creat per la llei portuguesa 54/2008, de 4 de setembre, amb la finalitat de prevenir la corrupció. Així ho exposa el propi Conselho, amb referència a la seva llei de creació: "O Conselho de Prevenção da Corrupção é uma entidade administrativa independente que funciona junto do Tribunal de Contas e tem como fim desenvolver, nos termos da lei, uma actividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas (artigo 1º da Lei nº 54/2008). O CPC não é, pois, um órgão de investigação criminal, a qual compete a outros órgãos e instituições do Estado, em especial, ao Ministério Público", consultable a: <https://www.cpc.tcontas.pt/instituicao/competencias.html>. Vegeu, també, HENRIQUES GOMES, M., "Prevenção e gestão de riscos de corrupção", *Revista Portuguesa de Ciência Política*, núm. 8, 2017, pàg. 71-102; i SOUSA DA CUNHA, R. A.; DA EIRA SERRA, S. A. i OLIVEIRA COSTA, M.M., "Medidas de combate à corrupção em Portugal", *Tourism & Management Studies*, vol. 2, 2013, pàg. 693-705, 702.

¹⁷ Creada per llei núm. 2016-1691 del 9 de desembre de 2016, en substitució de l'anterior *Service central de prévention de la corruption* (SCPC). Sobre les funcions de l'agència, vegeu: <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/missions> i també JAUNE, R., "Règles pénales et administratives de la lutte anticorruption: l'influence des normes étrangères et internationales", *Revue française d'administration publique*, vol. 175, núm. 3, 2020, pàg. 645-659, 653 i ss., i PEREIRA, B., "Corégulation, entreprises - Agence française anticorruption. À quoi sert l'Agence française anticorruption?", *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, vol. 144, núm. 2, 2021, pàg. 29-37.

¹⁸ Creada a la llei 2013-907, d'11 d'octubre de 2013, en successió de l'anterior *Commission pour la transparence financière de la vie politique* (vegeu art. 30.II de la llei 2013-907), destaca per ser una institució de prevenció de la corrupció especialment a partir de la gestió dels conflictes d'interès, com es destaca a la seva memòria d'activitats de 2021, que és la darrera publicada en el moment de redacció d'aquest estudi: <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/285301.pdf>.

¹⁹ És creada per la llei 4622/2019, i el seu informe anual de 2020, en anglès, és consultable a: https://aead.gr/images/essays/AnnualReport2020-ENG-web_v2.pdf.

a tot el territori²⁰, s’han desenvolupat oficines en els altres nivells territorials: l’autonòmic, al que dediquem aquest estudi, i el local²¹.

En efecte, s’han creat i posat en funcionament diverses oficines autonòmiques específicament dissenyades per a lluitar contra la corrupció, amb una aproximació dual al fenomen: preventiva i controladora.

Mitjançant les funcions de prevenció, es busca evitar la materialització de pràctiques corruptes, per exemple mitjançant la formació en ètica i integritat a servidors i servidores públics, la formulació de recomanacions per a reduir riscos de corrupció en determinades actuacions o normes, l’assessorament per a resoldre de la forma més alineada amb la integritat situacions complexes o la difusió i comunicació de recursos pràctics per a interioritzar l’adequada gestió de la integritat en les organitzacions públiques.

La funció controladora té per objecte detectar les irregularitats en el funcionament del sector públic, supervisant l’actuació d’administracions, governs i altres entitats, a fi que siguin exigides, davant l’òrgan competent, les responsabilitats que se’n derivin de la pràctica corrupta identificada per l’oficina.

Aquestes oficines presenten una configuració en bona part comuna, tal com es desenvoluparà en aquest treball, si bé presenten algunes diferències en la seva regulació, essent una de les més destacades la potestat sancionadora, que no totes les oficines tenen reconeguda²².

S’ha assenyalat, com a característica d’aquestes oficines, que cap d’elles s’encarrega específicament d’ajudar a la implementació (i posterior supervisió del compliment) d’una política d’integritat comuna a les organitzacions públiques subjectes al seu àmbit d’actuació²³. Aquesta circumstància, però, en l’actualitat es pot entendre que s’ha

²⁰ Parcialment, per al seu àmbit competencial, es pot tenir en compte l’ Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació (OIREscon). Addicionalment, no es pot ignorar que en aquests moments es troben diverses normatives en tramitació a fi de cobrir a nivell estatal alguns dels àmbits relacionats amb la lluita contra la corrupció, amb propostes d’organismes com ara l’Autoritat Independent de Protecció de l’Informant prevista a l’Avantprojecte de Llei reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció (el qual pot acabar sent la base de la possible norma de transposició de la Directiva 2019/1937), que en principi tindria competències per a la protecció de persones denunciants en l’àmbit estatal, i subsidiàriament en el nivell autonòmic i local, si així s’acorda, en els termes previstos a la seva disposició adicional tercera.

²¹ Sobre la creació autonòmica i local d’oficines anticorrupció a l’Estat espanyol, amb el llistat d’instruments normatius que les creen, vegeu: FERNÁNDEZ AJENJO, J. A., *Instituciones de investigación administrativa y auditoría forense para la prevención del fraude y la corrupción en las administraciones públicas*, Tirant lo Blanch, València, 2022, pàg. 35-36. En àmbit específicament local, vegeu: PONCE SOLÉ, J., “Las oficinas y agencias locales anticorrupción como instrumentos para promover el buen gobierno y el derecho de los ciudadanos a la buena administración. Propuesta de una lista de comprobación de la calidad de su diseño”, *Anuario de Derecho Municipal 2016*, UAM-IDL, Madrid, 2017, pàg. 47-89.

²² Així ho destaca SÁEZ LARA, C., *La protección de denunciantes: propuesta de regulación para España tras la directiva Whistleblowing*, Tirant lo Blanch, València, 2020, p. 52.

²³ NIETO MARTÍN, A. i GARCÍA MORENO, B., “De la ética pública al public compliance: sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas”, a GÓMEZ COLOMER, J. L. (dir.), *Tratado sobre*

començat a esmenar amb la construcció a la Comunitat Valenciana, a través de la Llei 1/2022, de transparència i bon govern d'aquesta comunitat autònoma, a la que posteriorment en farem referència, si bé en ella el paper que es reserva a l'agència anticorrupció valenciana sembla menor, d'acompanyament i suport.

L'any 2008 es va aprovar la llei de creació de l'Oficina Antifrau de Catalunya (Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya), essent la primera agència a l'Estat espanyol específicament dedicada a l'anticorrupció amb funcions també de naturalesa preventiva en els termes previstos a l'art. 6 de la Convenció de Nacions Unides contra la Corrupció (CNUCC). Amb el pas dels anys, d'altres han estat creades mitjançant l'aprovació de lleis específiques²⁴, que en són les següents: Llei 11/2016, de 28 de novembre, de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana; Llei 16/2016, de 9 de desembre, de creació de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears; Llei foral 7/2018, de 17 de maig, de creació de l'Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de la Comunitat Foral de Navarra; Llei asturiana 8/2018, de 14 de setembre, de Transparència, Bon Govern i Grups d'Interès (per la qual es crea l'Agència d'Integritat i Ètica Públiques); i Llei 2/2021, de 18 de juny, de lluita contra el frau i la corrupció a Andalusia i protecció de la persona denunciant. Aquestes més recents oficines o agències anticorrupció, en alguns casos i aspectes concrets, poden haver suposat una millora en el desenvolupament normatiu a l'Estat espanyol d'aquest tipus d'organismes. En paral·lel, algunes comunitats autònomes han optat per atribuir als seus organismes preexistents de control extern algunes funcions de prevenció de la corrupció, com és el cas de Galícia i les Illes Canàries²⁵.

A banda de la creació d'altres oficines anticorrupció, d'ençà que es va aprovar la llei de creació de l'Oficina Antifrau de Catalunya, fins al moment actual, s'han aprovat també altres normes jurídiques d'interès, i que en certa manera poden inspirar una possible reforma de la normativa reguladora d'aquesta agència anticorrupció, com ara la normativa de transparència (estatal i catalana), o la Directiva (UE) 2019/1937 de Parlament Europeu i de Consell, de 23 d'octubre de 2019, relativa a la protecció de les persones que informin sobre infraccions del Dret de la Unió, que es troba en ple procés de transposició, amb un avantprojecte que ja ha estat objecte de publicació inicial.

compliance penal. Responsabilidad penal de las personas jurídicas y modelos de organización y gestión, Tirant lo Blanch, València, 2019, 379-408, pàg. 399.

²⁴ Recordem que l'any 2014 n'era l'única, circumstància que en destaca la UE en el seu informe anticorrupció, en el que se situa en el seu moment l'OAC com a bona pràctica dins la Unió Europea (COMISSIÓ EUROPEA, *EU Anti-corruption Report*, cit., pàg. 14).

²⁵ Un breu i crític comentari de la dualitat de sistemes es troba a: BENÍTEZ PALMA, E., "La convivencia entre los Órganos de Control Externo (OCEx) y las Agencias Autonómicas de prevención y lucha contra la corrupción", *Auditoría Pública*, núm. 69, 2017, pàg. 9-18; del que en destaquem la presentació dels dos casos d'organismes de control extern preexistents que han assumit noves funcions de prevenció de la corrupció, a les pàg. 12 i 13.

L'estudi té com a finalitat la identificació d'àmbits d'actualització i millora en la regulació de l'Oficina Antifrau de Catalunya, per tal d'adaptar-la a les novetats que presenta l'ordenament jurídic vigent, a les preocupacions actuals en matèria d'antifrau i anticorrupció (com ara la protecció d'alertadors) i a l'estat de desenvolupament actual d'altres oficines de creació posterior, a partir de l'anàlisi comparada de les oficines anticorrupció de Catalunya, Comunitat Valenciana, Illes Balears i Andalusia.

Principalment, és previst seguir dues metodologies diferents: l'anàlisi comparada, de tipus formal, de la normativa reguladora de les diferents oficines anticorrupció a estudiar, tenint en compte d'altres normes que s'han de tenir en consideració, com ara la directiva sobre protecció de persones denunciants o la legislació de transparència; i l'aprofundiment, amb tècniques de recerca empírica qualitativa, consistent en la realització d'entrevistes a persones amb experiència de dues de les oficines anticorrupció (Comunitat Valenciana i Illes Balears, que són les que porten ja diversos anys en funcionament, a diferència de l'andalusa) a fi de poder identificar com han estat funcionant a la pràctica aquestes institucions, quins aspectes de la seva normativa han estat útils per assolir aquelles fites considerades particularment bones o positives i quines limitacions es podrien, també, identificar que hagin dificultat la realització de tasques.

Procedim, doncs, amb l'anàlisi.

II. Anàlisi comparada de la normativa reguladora de les oficines anticorrupció de Catalunya, Comunitat Valenciana, Illes Balears i Andalusia

En el moment de programar i desenvolupar aquesta activitat de recerca, únicament s'havien posat en funcionament quatre de les oficines autonòmiques anticorrupció previstes legalment²⁶. Per aquest motiu, l'estudi es limitarà a l'anàlisi comparada, en detall, d'aquestes quatre oficines, si bé en un apartat posterior farem un breu esment a la resta d'oficines o altres models institucionals, organitzatius, de gestió anticorrupció previstos a altres comunitats autònomes. Una segona delimitació d'aquest estudi és que l'anàlisi comparada, llevat d'alguna referència puntual als reglaments, es limitarà a la comparativa de les lleis de regulació de les oficines, ja que la finalitat de l'anàlisi és identificar elements a les altres lleis de creació d'oficines anticorrupció que puguin inspirar una eventual reforma de la LOAC, que pugui suposar una actualització per a fer-la equiparable a les altres lleis posteriors, en les quals s'ha avançat en diversos aspectes que en el seu dia van quedar fora de la LOAC.

La comparativa de la regulació legal d'aquestes quatre oficines s'ordena a partir de diferents blocs temàtics: el marc normatiu de referència de l'oficina, la dependència orgànica i la supervisió i control de l'oficina, la direcció i la direcció adjunta, el personal, les actuacions de prevenció, les actuacions d'investigació, altres funcions com ara la protecció de persones denunciants, i la potestat sancionadora.

II.1. El marc normatiu de referència: la normativa reguladora de l'oficina

Les quatre oficines anticorrupció analitzades es regulen mitjançant la seva llei de creació, aprovada pel parlament autonòmic corresponent, i un reglament de règim interior, tal com s'indica a la **TAULA 1**.

²⁶ Malgrat aquesta delimitació, s'ha d'apuntar que durant l'execució dels treballs, el dia 26 de maig de 2022, el ple del Parlament de Navarra va nomenar com a directora de la Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció a la Sra. Edurne Egoia Antxo, posant així, per primer cop, en funcionament l'oficina anticorrupció creada l'any 2018: <https://bon.navarra.es/es/anuncio/-/texto/2022/110/12>.

Oficina Antifrau de Catalunya (OAC)	Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (AVAF)	Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears (OAIB)	Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (OAFC)
<ul style="list-style-type: none"> - Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya (LOAC) - Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya (NARI). 	<ul style="list-style-type: none"> - Llei 11/2016, de 28 de novembre, de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (LAVAF) - Reglament de funcionament i règim interior de l'Agència. 	<ul style="list-style-type: none"> - Llei 16/2016, de 9 de desembre, de creació de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears (LOAIB) - Reglament de Funcionament i Règim Interior. 	<ul style="list-style-type: none"> - Llei 2/2021, de 18 de juny, de lluita contra el fraud i la corrupció a Andalusia i protecció de la persona denunciant (LOAFC). - Reglament de Règim Interior i Funcionament de l'OAFC.

TAULA 1: Lleis i reglaments de règim interior de les oficines anticorrupció. Font: elaboració pròpia.

D'aquestes lleis, la primera va ser la catalana (Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya (en endavant, LOAC)), seguida per dues lleis aprovades l'any 2016, per a la Comunitat Valenciana i Illes Balears (Llei 11/2016, de 28 de novembre, de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (en endavant, LAVA); i la Llei 16/2016, de 9 de desembre, de creació de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears (en endavant, LOAIB)); i, finalment, la darrera, va ser l'andalusa l'any 2021 (Llei 2/2021, de 18 de juny, de lluita contra el fraud i la corrupció a Andalusia i protecció de la persona denunciant (en endavant, LOAFC)). Sens perjudici del que posteriorment s'analitza a cada subapartat, amb caràcter general es pot apuntar que les normes posteriors han acollit de forma generalitzada diversos aspectes inicialment no previstos a la primera d'aquestes lleis i que semblen haver-se consolidat com a actuacions rellevants per al correcte i efectiu funcionament de les oficines anticorrupció, com poden ser, entre d'altres, el reconeixement de potestat sancionadora pròpia i les funcions de protecció d'alertadors.

Pel que respecta als reglaments interns que despleguen organitzativament el funcionament de les oficines, en el moment de finalitzar aquest informe ja s'havien aprovat i publicat també els de les quatre oficines, si bé el de l'O AFC es va aprovar durant l'elaboració del treball.

En primer lloc, el reglament intern de l'OAC són les Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya (NARI), aprovades per la Comissió d'Assumptes Institucionals del Parlament de Catalunya. A la Comunitat Valenciana, per la seva banda, en desplegament del règim organitzatiu de l'AVAF, es va adoptar la Resolució de 27 de juny de 2019, del director de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, per la qual s'aprova Reglament de funcionament i règim interior d'aquesta. A les Illes Balears, la regulació de règim intern de l'O AIB es troba al Reglament de funcionament i règim interior de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears, aprovat per la Comissió d'Assumptes Institucionals i Generals del Parlament de les Illes Balears, en sessió del dia 21 de novembre de 2018. Per últim, l'O AFC ha estat la darrera a disposar de reglament intern. Aquest és previst a la mateixa llei de creació (art. 8 LOAFC) i al mes de març es va publicar la proposta de Reglament de Règim Interior i Funcionament de l'O AFC (11-22/ROCF-000001) (BOPA 11 de març de 2022, núm. 779), finalment aprovada per la Mesa del Parlament andalús en sessió de 20 d'abril de 2022. El reglament es va publicar al BOPA (Butlletí Oficial del Parlament d'Andalusia) de 6 de maig de 2022, núm. 815. D'acord amb el que preveu l'art. 8 LOAFC, aquest reglament s'elabora per la persona titular de la Direcció de l'oficina i es remet al Parlament d'Andalusia per a la seva aprovació.

Una vegada més, en aquest punt inicial ja es poden advertir algunes diferències entre els reglaments de funcionament intern, que després desenvoluparem amb major deteniment, com pot ser el fet que aquest hagi estat aprovat per l'oficina anticorrupció o bé pel parlament autonòmic, a proposta de l'oficina.

Analitzarem ara, amb major deteniment, aquestes fonts reguladores de les oficines. En primer lloc, s'analitzen les lleis de creació de les oficines, a fi d'extreure sobretot si hi ha hagut algun element a destacar que hagi estat objecte de reforma; i, en segon lloc, s'analitzen els reglaments de funcionament intern, a fi d'identificar els diferents models existents i possibles, i les seves conseqüències.

a) Les lleis de creació de les oficines

Les lleis de creació no presenten cap diferència en la mostra analitzada. És a dir, en tots quatre casos, es tracta de normes amb la mateixa naturalesa jurídica (i òrgan competent per a l'aprovació), atès que són lleis autonòmiques aprovades pel parlament de la

corresponent comunitat autònoma, d'acord amb el procediment legislatiu de cada assemblea legislativa²⁷.

Aquestes lleis han estat modificades en alguns casos, fins i tot en diverses ocasions. Així, la LOAC, de 2008, ha estat modificada, en el seu art. 8.4, per la Llei 5/2022, de 6 d'abril (que redueix a sis anys el mandat de la Direcció i en prohibeix la reelecció); la Llei 5/2017, de 28 de març, en va modificar l'art. 22; la Llei 7/2009, de 13 de maig, en va modificar els art. 9.3 i 11.2; i el 13 va ser modificat per la Llei 16/2008, de 23 de desembre. Addicionalment, la Llei 2/2021, de 29 de desembre, va afegir-hi els art. 8 bis i 24 bis a la LOAC (per a reconèixer l'activitat subvencional de l'OAC i la potestat reglamentària de la Direcció en matèria d'autoorganització i de règim interior).

Per la seva banda, la LAVAF també ha estat modificada, en els seus art. 1.1, 14, 29, 30 i en la disposició transitòria 1.2, per Llei 27/2018, de 27 de desembre (reforma que, entre altres coses, suprimeix el reconeixement d'entitat "de dret públic" de l'AVAF²⁸ i atribueix a la Direcció de l'oficina la potestat per aprovar el reglament de funcionament intern).

La LOAIB ha estat objecte fins al moment de dues modificacions: així, la Llei 1/2019, de 31 de gener, va modificar la disposició final 3.3 (per tal d'atribuir a la Direcció de l'oficina la capacitat per a elaborar les propostes de desenvolupament reglamentari que es considerin necessàries per a l'execució de la LOAIB, que posteriorment, si és procedent, les aprovarà el Govern autonòmic); i la Llei 7/2018, de 31 de juliol, en va modificar l'art. 1 i la disposició transitòria única (per a configurar l'oficina com una entitat de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar per al compliment de les seves finalitats i per actualitzar alguns aspectes del règim transitori de la integració dels registres de béns, d'interessos i activitats).

Finalment, la més recent de les quatre, la LOAFC no ha estat encara objecte de cap modificació.

Com a nota inicial, ja es pot apuntar que hi hauria dos temes de reforma que han estat abordats per més d'una oficina, element que apunta al fet que aquests serien dos elements considerats, a la llum de l'experiència de les mateixes oficines, de particular rellevància per a garantir-ne el correcte funcionament de l'oficina, ja que s'ha necessitat instar la reforma normativa per a corregir el redactat inicial de la llei reguladora.

²⁷ Per exemple, pel que fa a Catalunya, es pot consultar l'art. 62 de l'Estatut d'Autonomia, i els articles 111 i següents del Reglament del Parlament de Catalunya.

²⁸ La llei no conté cap explicació sobre el sentit de la reforma, però d'acord amb la direcció de l'AVAF, aquesta supressió de l'expressió "de dret públic" busca evitar les confusions que aquesta denominació genera amb les entitats adscrites al govern (vegeu el document AVAF, *Propuesta de enmiendas a la proposición de la ley de transparencia y buen gobierno de la Comunidad Valenciana (re número 23.111)*, 2021, consultable a: <https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2022/03/Enmiendas-Ley-Transparencia.pdf>).

Ens referim a la configuració de l'oficina com a entitat de dret públic independent del govern i el reconeixement de potestat reglamentària en l'àmbit de l'organització interna.

Sobre les implicacions de la naturalesa d'entitat de dret públic ens referirem breument en un apartat posterior, així que en aquest moment ens limitarem a assenyalar que la llei creadora i reguladora de l'OAIB es va modificar per reconèixer-li aquesta condició a l'oficina, mentre que des del seu origen ja tenien aquesta condició expressament reconeguda a la seva llei de creació l'OAC (art. 1 LOAC) i la LOAFC (art. 6 LOAFC). Per la seva banda, la LAVAF es va modificar en aquest aspecte també, però en aquesta ocasió, com ja s'ha dit, va ser per a suprimir l'expressió "de dret públic", no perquè no sigui una entitat de dret públic, sinó per tal d'evitar confusions sobre la seva independència, per la denominació que reben certes entitats públiques que són dependents del govern.

Pel que fa a la potestat normativa d'autoorganització, hem de destacar, doncs, que la LAVAF l'any 2018 i la LOAC l'any 2021 van ser reformades a fi de reconèixer-li, a la direcció de l'oficina, aquesta potestat. Per la seva banda, la LOAIB i la LOAFC no han estat reformades en aquest sentit, i mantenen la previsió de què seran els respectius parlaments els competents per a aprovar les normes de règim intern. A continuació passem a tractar amb major deteniment, justament, els reglaments de desenvolupament de les lleis de creació de les oficines, entre els que hi figuren, de forma destacada, aquests reglaments d'organització interna.

b) Els reglaments de règim intern i el desplegament reglamentari de les lleis de creació

Les normes de funcionament intern, anomenades *reglaments* en tres de les oficines analitzades²⁹, han estat, també, objecte de modificacions i reformes al llarg dels anys.

Les Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya (NARI), aprovades per la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament de Catalunya, han estat modificades per resolució de 17 de desembre de 2020, aprovada per la Comissió de Polítiques Digitals i Administració Pública del Parlament de Catalunya, en la qual s'introdueixen modificacions i addicions respecte del règim retributiu del personal al servei de l'OAC. Aquestes normes són vigents ara, però, amb caràcter provisional, transitori, fins que no s'exerceixi la potestat reglamentària d'autoorganització atorgada al

²⁹ L'excepció seria l'oficina catalana, si bé sembla que, amb la introducció de l'art. 8bis a la LOAC, s'estaria atorgant potestat reglamentària, factor que podria determinar, en el futur, el canvi de denominació de les normes de regulació del funcionament intern.

director o directora de l'OAC mitjançant l'art. 8bis LOAC, introduït en la reforma a la LOAC de 2021³⁰.

A la Comunitat Valenciana, en desplegament del règim organitzatiu de l'AVAF, es va adoptar la Resolució de 27 de juny de 2019, del director de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, per la qual s'aprova Reglament de funcionament i règim interior d'aquesta, en desenvolupament de la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat. Aquest reglament ha estat modificat en dues ocasions: a través de Resolució de 8 de juliol de 2019, del director de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (a fi d'ajustar dos preceptes - pressupost i normativa aplicable a la contractació i al règim patrimonial- a les indicacions d'una nota del lletrat de les Corts) i per la resolució número 917/2021, de 16 de desembre de 2021, del director de l'Agència (a fi de crear una direcció adjunta a la Direcció)³¹. Addicionalment, el reglament s'ha desplegat amb la creació i regulació del Registre d'Acords i Resolucions adoptats pel director o directora de l'Agència, en compliment del que es preveu a l'art. 89.2 del Reglament de funcionament i règim interior, a través de la resolució número 666/2020, de 29 de desembre, del director de l'Agència³².

Per últim, el reglament de l'OAIB (Reglament de funcionament i règim interior de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears), va ser aprovat per la Comissió d'Assumptes Institucionals i Generals del Parlament de les Illes Balears, en sessió de dia 21 de novembre de 2018, i no s'ha pogut trobar cap modificació, si bé es complementa amb nombroses resolucions, tant d'òrgans de l'oficina³³ com també parlamentaris³⁴.

Finalment, en quart lloc, el Reglament de Règim Interior i Funcionament de l'OAFC va ser aprovat per la Mesa del parlament andalús en sessió de 20 d'abril de 2022, i publicat al butlletí oficial del parlament del dia de 6 de maig de 2022.

Tal com es pot veure en la **TAULA 2**, malgrat la seva denominació relativament comuna o equivalent, aquestes normes de funcionament intern tenen un origen heterogeni, perquè

³⁰ Específicament, l'art. 8bis.4 LOAC preveu que: "Mentre no es dictin les normes a què es refereix el present article, són aplicable les Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifraud de Catalunya relatives a l'organització i el règim interior".

³¹ Modificació prevista ja en el pla anual normatiu de l'AVAF per l'any 2021, aprovat per Resolució núm. 671/2020, de 30 de desembre, del director de l'Agència. Recordi's, però, que l'art. 132 LPAC no resulta aplicable a les comunitats autònomes, d'acord amb la STC 55/2018, de 24 de maig de 2018.

³² Modificacions i desenvolupaments recopilats a: https://dogv.gva.es/va/disposicio?sig=006175/2019&url_lista= .

³³ Com ara la resolució del Director de l'oficina de 15 de desembre de 2021, per la qual s'atribueixen les funcions de Directora Adjunta a la Cap d'Àrea d'Investigació i Inspecció de l'Oficina (BOIB núm. 175, de 23 de desembre de 2021).

³⁴ Així, per resolució de la Comissió d'Assumptes Institucionals i Generals del Parlament de les Illes Balears, en sessió de dia 20 de març de 2019, es va aprovar la relació de llocs de treball de personal funcionari de l'oficina, d'acord amb allò disposat a l'article 22 de la Llei 16/2016, de 9 de desembre.

mentre dues de les oficines atribueixen la seva aprovació a un òrgan del parlament autonòmic (OAIB i OAFC), les altres dues (l'OAC i l'AVAF) compten amb potestat reglamentària pròpia per a aprovar aquesta norma. Val a dir, però, que aquesta potestat reglamentària, en el cas de l'OAC, encara no s'hi ha exercit³⁵ i continuen vigent les NARI, aprovades per una comissió parlamentària.

Oficina Antifrau de Catalunya (OAC)	Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (AVAF)	Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears (OAIB)	Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (OAFC)
<ul style="list-style-type: none"> - El director o directora de l'OAC dicta les seves normes organitzatives i de règim interior amb la finalitat d'adaptar l'estructura de l'Oficina als requeriments de la normativa de nova aplicació. 	<ul style="list-style-type: none"> - La direcció elabora i aprova el reglament de funcionament, prèvia presentació a les Corts. 	<ul style="list-style-type: none"> - La direcció elabora un projecte de reglament intern, que serà tramès a una comissió parlamentària, que en farà la tramitació i, si s'escau, l'aprovació. - La direcció pot proposar modificacions al reglament, seguint el mateix procediment. - <i>(La direcció pot elevar al Govern de les Illes Balears propostes de desenvolupament reglamentari per donar compliment a la llei.)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - La direcció elabora un projecte de reglament de règim interior i funcionament, que remet a la Mesa del Parlament, per a que sigui aprovat (l'aprova el Parlament).

TAULA 2: Potestat per elaborar i aprovar els reglaments de règim interior de les oficines anticorrupció. Font: elaboració pròpia.

³⁵ Recordi's que aquesta potestat es reconeix a la Llei catalana 2/2021, de 29 de desembre, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic.

En primer lloc, a la vista de l'anàlisi inicial de l'estat de la qüestió dels reglaments de règim interior, convé aturar-nos a caracteritzar el mateix instrument de la norma d'ordenació interior, per, després, veure com aquest instrument s'ha traslladat a la regulació del funcionament de les oficines anticorrupció autonòmiques.

b.1) El concepte de reglament de règim interior

Si bé la terminologia pot variar lleugerament, en termes generals quan ens referim als reglaments de règim interior estem parlant de les normes que regulen el funcionament intern d'una organització. Aquestes normes, si bé no sempre s'aproven per la mateixa institució destinatària de les regles de funcionament intern, en general s'ha entès que es troben vinculades a la potestat d'autoorganització³⁶.

En termes generals, també, es podria afirmar que la potestat d'autoorganització seria un tipus específic de potestat d'organització, la característica de la qual és que aquesta és exercida en l'àmbit intern, elaborada per un òrgan d'una institució (el que tingui atribuïda aquesta competència) per a regular aspectes del funcionament de la mateixa institució, tal com s'ha construït en la doctrina i la jurisprudència, específicament per a l'àmbit local³⁷, àmbit en el qual opera un espai d'autonomia, també organitzativa, reconegut constitucional i legalment (art. 137 i 140 CE, i art. 4.1.a Llei estatal 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local). En forma similar, com és conegut, la Constitució Espanyola (CE) també reconeix l'autonomia de les universitats, en el seu art. 27.10³⁸.

La potestat organitzativa es concreta en les facultats per a organitzar els mitjans propis de l'entitat, incloent-hi, entre d'altres, aspectes d'ordenació de personal i dels processos i

³⁶ Així, d'acord amb MAURI: "La función de la norma organizativa, fundamentada en la potestad de autogobierno, es la de procurar la ordenación concreta de una determinada organización" (MAURI MAJÓS, J., "La naturaleza jurídica de los acuerdos de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y sus relaciones con la ley y el reglamento", *Quaderns de Dret Local*, núm. 6, 2004, pàg. 32-39, 36). Per la seva banda, en la mateixa línia trobem, entre d'altres, a MANTECA, qui afirma que "Las normas internas se caracterizan por su naturaleza jurídico-pública y un objeto dirigido hacia la auto-organización" (MANTECA VALDELANDE, V., "Instrumentos reguladores internos de las Administraciones Públicas (1)", *Actualidad Administrativa*, núm. 5, maig 2015, 1-8, 1). Per exemple, respecte del reglament de règim interior (RRI) de la CNMV, el TS va relacionar clarament alguns elements del seu contingut amb la potestat d'autoorganització: "Las disposiciones que integran los indicados Capítulos del RRI tienen por objeto materias típicas de las potestades de auto-organización de la CNMV, como las relativas a la estructura orgánica, la distribución de competencias entre sus distintos órganos rectores, los procedimientos internos de funcionamiento, y otras" (STS de 10 de desembre de 2014, rec. 5085/2011, Roj: STS 5472/2014 - ECLI:ES:TS:2014:5472).

³⁷ Sobre la matèria, amb recull de molta jurisprudència i doctrina dels anys 70 i 80, vegeu PAREJO ALFONSO, L., "La potestad de autoorganización de la Administración Local", *Documentación Administrativa*, núm. 228, 1991, pàg. 13-43.

³⁸ Sobre l'abast, especialment normatiu, d'autoorganització de les universitats, vegeu: CUETO PÉREZ, M., "Potestad normativa de las universidades públicas", a LÓPEZ RAMÓN, F., RIVERO ORTEGA, R. i FERNANDO PABLO, M. M. (Coord.), *Organización de la universidad y la ciencia*, INAP, Madrid, 2018, pàg. 529-560.

activitats que desenvolupa l'entitat en persecució de les finalitats per a les quals ha estat constituïda³⁹. Aquestes facultats es poden exercir amb instruments de naturalesa normativa o bé amb actuacions sense naturalesa normativa, com ara actes administratius o actuacions materials no formalitzades⁴⁰.

En efecte, per una banda, podem trobar elements com els reglaments de règim interior, que constituïrien una norma jurídica, ja que s'adopten per a regular al llarg del temps, amb vocació de permanència, aspectes de funcionament intern de la institució, i constitueixen, també, el paràmetre per a determinar la validesa de l'actuació administrativa (així, entre d'altres, pot servir per a determinar l'òrgan competent per a una actuació específica, o per a concretar elements de procediment que s'han de seguir en determinats supòsits)⁴¹. I, per altra banda, tenim elements que en són una manifestació d'aquesta potestat organitzativa però que no tenen reconegut el caràcter normatiu, i que es podrien categoritzar fins a cert punt com a eines de *soft law*, com ara les instruccions i les ordres de servei⁴², o els mateixos actes administratius d'aplicació de potestats d'organització internes referides a l'exercici de competències⁴³.

Com resulta evident, no qualsevol òrgan d'un ens o entitat de naturalesa pública sotmès a dret administratiu pot exercir totes aquestes fórmules organitzatives.

Respecte de les actuacions de *soft law* d'ordenació, com són les ordres i instruccions⁴⁴, s'ha d'assenyalar que, d'acord amb allò que preveu l'art. 6 LRJSP, aquesta facultat

³⁹ D'acord amb MAURI: "la potestad de organización, entendida en un sentido amplio como potestad de organización del sistema de instituciones, estructuras y medios propios de una entidad autónoma" (MAURI MAJÓS, J., "La naturaleza jurídica de los acuerdos de condiciones de trabajo", cit., pàg. 36). També resulta pertinent apuntar que la potestat d'autoorganització ha estat definida per RECIO, adaptant la definició prèvia aportada per VILLAR PALASÍ, com el "«conjunto de facultades que la Administración ostenta para organizar su estructura», en orden a «la creación, supresión y modificación de órganos administrativos y la atribución de respectivas competencias a estos órganos nuevos»", RECIO SÁEZ DE GUINOVA, J. M., "Potestad organizatoria de las administraciones públicas, ordenación de puestos de trabajo y control judicial", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, 2008, pàg. 263-320, 267).

⁴⁰ Al respecte, exposa RECIO que: "la potestad organizatoria atribuida a la Administración se concreta en múltiples vertientes —ya sean de carácter singular o normativo—" (RECIO SÁEZ DE GUINOVA, J. M., "Potestad organizatoria", cit., pàg. 269).

⁴¹ Assenyala MAURI, arran de la categorització de les relacions de llocs de treball, que compartien també aquesta naturalesa de normes organitzatives, que: "las normas de organización [...] pretenden la ordenación concreta de una determinada organización definiendo los derechos de los funcionarios que penden en su concreción de las propias características y las necesidades de los servicios a desarrollar" (MAURI MAJÓS, J., "Las relaciones de puestos de trabajo y la gestión de la función pública local", *Quaderns de Dret Local*, núm. 2, 2003, pàg. 42-66, 46).

⁴² SARMIENTO, D., "La autoridad del Derecho y la naturaleza del *soft law*", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 28, 2006, pàg. 221-266, especialment: 231-234.

⁴³ Com podrien ser la delegació de competències, la delegació de signatura, l'avocació o les resolucions derivades de supòsits d'abstenció (respectivament, art. 9, 12,10 i 23 Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, d'ara en endavant, LRJSP).

⁴⁴ Val a dir que l'ordenament atribueix el nom d'instruccions o circulars a alguns instruments reguladors a certes autoritats reguladores, amb efectes *ad extra* i caràcter de norma jurídica. El TS els va diferenciar clarament l'any 2007: "En fecha reciente se ha incorporado a nuestro Ordenamiento una nueva figura como son las circulares o instrucciones que pueden dictar determinados Entes Públicos como las denominadas

d'organització es reconeix a qualsevol òrgan administratiu respecte dels seus òrgans jeràrquicament dependents, a fi de dirigir les seves activitats. Per tant, es podria afirmar que a *priori* la direcció de les oficines tindria reconeguda aquesta capacitat en l'ordenament jurídic, sense especial necessitat de contemplar cap previsió específica⁴⁵.

Convé recordar que aquests instruments són vinculants per als òrgans als quals van dirigits, doncs, com assenyala l'Estatut Bàsic de l'Empleat públic, els empleats públics “Obeiran les instruccions i ordres professionals dels superiors, tret que constitueixin una infracció manifesta de l'ordenament jurídic, i en aquest cas les posaran immediatament en coneixement dels òrgans d'inspecció procedents” (art. 54 Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic). El seu incompliment és, així mateix, constitutiu d'una falta disciplinària molt greu, d'acord amb l'art. 95.2.i del Reial decret legislatiu 5/2015.

En canvi, les actuacions organitzatives de *hard law*, és a dir, la facultat d'aprovar normes jurídiques d'organització, implica l'exercici de potestats normatives (reglamentàries), i aquesta capacitat no es troba reconeguda a l'ordenament jurídic amb caràcter bàsic per a qualsevol organització administrativa. De fet, l'art. 128 Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (d'ara endavant, LPAC) només reconeix aquesta facultat als òrgans de govern territorials. No obstant això, l'art. 129.4 LPAC estableix que a través de llei es pot atribuir potestat normativa a autoritats independents o altres organismes⁴⁶. Per tant, les oficines anticorrupció només podrien exercir funcions organitzatives que impliquin l'exercici de la potestat reglamentària quan així estigui previst en una llei, essent la idònia per a aquest

Agencias o Comisiones que operan en determinados mercados, y a las que se ha referido la Sentencia de esta Sala de 16 de febrero de 2007, recurso de casación 220/2003 , y que en relación con la circular 1/1995 de la Agencia de Protección de Datos expuso que "se desprende de tal regulación la atribución a la Agencia de Protección de Datos de la facultad de dictar Instrucciones de eficacia "ad extra", en cuanto se dirigen a quienes operan en el tratamiento informatizado de datos y resultan de obligada observancia, como se desprende del art. 43.2.b) de la propia Ley, que sanciona el incumplimiento de las Instrucciones dictadas por el Director de la Agencia de Protección de Datos, distintas, por lo tanto, de aquellas Instrucciones a que se refiere el art. 21 de la Ley 30/92 , dirigidas a los órganos jerárquicamente dependientes y destinadas a ordenar las actividades del servicio en virtud de las facultades de dirección, que producen efectos "ad intra" y cuya obligatoriedad para los subordinados no derivan de un carácter normativo que no tienen sino de los deberes impuestos en virtud del principio de jerarquía al que responden” (STS de 17 d'octubre de 2007, rec. 6861/2002, Roj: STS 6670/2007 - ECLI:ES:TS:2007:6670).

⁴⁵ Es pot citar, per exemple, la Sentència del Tribunal Superior de Justícia (TSJ) d'Astúries (Sala del Contenciós-Administratiu) de 20 de juliol de 2020, rec. n.º 116/2019 (Roj: STSJ AS 1400/2020 - ECLI:ES:TSJAS:2020:1400), reproduint jurisprudència prèvia: “Diferente de esas normas son las meras instrucciones, órdenes en definitiva, que con fundamento en la potestad de autoorganización que es inherente a toda Administración Pública, pueden hacer los órganos superiores sobre los inferiores en cuanto al funcionamiento interno de cada Administración; en esa función de "dirigir la actividad" interna de la Administración dando órdenes e instrucción sobre los órganos jerárquicamente subordinados y que, en cuanto tal, ni innovan el ordenamiento jurídico, sino que lo ejecutan, no trascienden a los ciudadanos, porque se reserva para el ámbito interno, doméstico, de la propia Administración”.

⁴⁶ Literalment, l'article indica que: “Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija”.

reconeixement la seva llei de creació. I, en cas de no ser així, en cas de no tenir reconeguda aquesta potestat per a aprovar normes de rang reglamentari o infralegal, hauria de ser alguna altra institució o òrgan, amb reconeguda potestat per a aprovar normes jurídiques, el competent per a l'aprovació de les normes o el reglament de funcionament intern.

Del que s'ha exposat fins ara, doncs, es pot concloure que d'entrada les oficines anticorrupció no tenen reconegut, amb caràcter general a la legislació bàsica estatal, cap tipus de facultat normativa en exercici de la potestat d'organització interna, de tal manera que, per a garantir la seva autoorganització, s'haurà de reconèixer expressament aquesta possibilitat d'elaboració de reglaments (especialment el de règim intern, per al que aquí interessa ara) a la llei de creació de l'oficina, o bé, alternativament, atribuir a un òrgan extern la responsabilitat d'aprovar el reglament.

Aquesta situació, però, no és exclusiva de les oficines anticorrupció. En aquest sentit, s'assimilen a altres institucions que s'ha entès pel legislador que són estructures públiques totalment o parcialment administratives que necessiten regulació interior de funcionament. Un primer exemple el trobem en el Síndic de Greuges català. En efecte, aquesta institució de control extern⁴⁷ s'entén que necessita, per al desenvolupament del seu règim interior de funcionament, un reglament específic, organitzatiu, i l'art. 85 de la Llei 24/2009, del 23 de desembre, del Síndic de Greuges⁴⁸, li reconeix aquesta potestat reglamentària d'autoorganització, ordenant que “[c]orrespon al Síndic de Greuges aprovar el Reglament d'organització i règim intern de la institució”. Sense entrar en majors detalls, per tal d'evitar reiteracions, el mateix es podria dir en àmbit català de la Sindicatura de Comptes⁴⁹.

Un segon exemple, que ha trobat una solució en línia amb l'anterior malgrat la disparitat de les institucions, és el de la Comissió Nacional del Mercat de Valors (CNMV). Així, a la mateixa llei on s'estableix la creació de la CNMV, es preveu que el Consell de la CNMV “aprobarà el Reglamento de régimen interior”, amb una sèrie d'elements de contingut previstos a la mateixa llei (art. 20 Reial decret legislatiu 4/2015, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del Mercat de Valors).

⁴⁷ Respecte del qual la direcció de l'oficina anticorrupció catalana en seria un òrgan de naturalesa fiscalitzadora anàloga, segons s'indica en el preàmbul de la Llei 5/2022, del 6 d'abril, de modificació de la Llei 14/2008, de l'Oficina Antifrau de Catalunya, motiu pel qual en resulta pertinent la comparativa. Malgrat el seu caràcter assimilable en algunes de les seves tasques, val a dir que les relacions amb el Parlament català no es troben desenvolupades de la mateixa manera. Compari's, per exemple, el contingut dels art. 181 i 182 del reglament del Parlament de Catalunya, amb l'única menció que es fa en aquest reglament a l'OAC, a l'art. 227.2.

⁴⁸ Recordi's que aquesta llei ha estat recentment modificada, per la Llei 4/2022, del 6 d'abril, de modificació de la Llei 24/2009, del Síndic de Greuges, per reduir el mandat de 9 a 6 anys, sense reelecció.

⁴⁹ Així, d'acord amb l'art. 8.w Llei 18/2010, del 7 de juny, de la Sindicatura de Comptes, correspon al Ple de la Sindicatura “Aprovar el reglament de règim interior de la Sindicatura”.

Justament, sobre aquest segon cas s'ha generat una interessant jurisprudència del Tribunal Suprem que és pertinent recollir en aquest treball, ja que el TS ha insistit en el caràcter intern dels reglaments de règim interior, limitant la seva capacitat per a incidir en les relacions amb persones externes⁵⁰, particularment quan això suposava limitar els drets d'accés a informació pública. Així, el TS, en sentència de 10 de març de 2022, rec. 148/2021 (Roj: STS 871/2022 - ECLI:ES:TS:2022:871), indica que el caràcter d'informació reservada o confidencial només tindria aquesta característica respecte del propi personal de la CNMV, i no quan una persona externa sol·licita accedir a aquesta informació, i assenyalava que: "Por otra parte, un reglamento de régimen interior no es un instrumento adecuado para incidir ad extra en el alcance de lo que ha de considerarse información confidencial ni mucho menos para limitar o condicionar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos"⁵¹.

Un cop fetes aquestes precisions conceptuals, procedirem ara a classificar les opcions de desenvolupament reglamentari del règim interior de les oficines, extraient-ne algunes de les seves conseqüències, per tal de poder concloure, també, assenyalant diferents avantatges i inconvenients de les diferents opcions.

b.2) Fórmules per a l'aprovació dels reglaments de règim interior de les oficines anticorrupció

La classificació de les fórmules d'aprovació de reglaments de les oficines existents s'estructura principalment a partir de la distinció entre l'òrgan que aprova el reglament de règim interior.

Així, es pot tractar d'una potestat normativa que recau en un òrgan del parlament autonòmic o bé pot ser competència d'un òrgan de la mateixa oficina anticorrupció.

En el primer dels supòsits, és el parlament qui aprova el reglament. Aquesta solució és la que es contempla actualment a les lleis balear i andalusa, i és la que es preveia originàriament a la legislació catalana. Anem a veure, en aquests casos, particularment

⁵⁰ Així, la STS núm. 34/2020, de 17 de gener (rec. 7487/2018) defineix el reglament intern de la següent manera: "El reglamento interno es un conjunto de reglas, un conjunto ordenado de normas que tiene validez en el contexto interno, que han de interpretarse en ese exclusivo entorno interior, sin que pueda trasladarse a las relaciones con terceros o fuera de dicho ámbito".

⁵¹ Es corregeix així, o es matisa, la línia de resolucions prèvies que recull la mateixa sentència citada, segons la qual: "Partiendo de esa doctrina, la STS de 18 de marzo de 2021 (RCA 3934/2020) viene a concluir que la regulaciones obre la confidencialidad prevista en el TRLMV debe considerarse de aplicación prevalente, siendo la LTAIBG de aplicación supletoria como marco general del derecho de acceso a la información en todo aquello que no haya quedado desplazado por la regulación parcial del TRLMV". Val a dir, també, que arran d'aquest pronunciament, la CNMV ha plantejat la modificació de la seva regulació: <http://cnmv.es/portal/verDoc.axd?t=%7B320cc667-ab34-4908-ab90-867a9d4a63ed%7D>.

en els dos primers, qui és l'òrgan competent per a l'aprovació, qui elabora la proposta de redacció i quin és el procediment d'elaboració del reglament.

Respecte de l'OAIB, és l'art. 7 LOAIB la que estableix que l'organització, el règim jurídic i el funcionament de l'oficina es regularà mitjançant un reglament de règim interior, que tramita i aprova el parlament. Ara bé, la proposta de reglament (i les propostes de modificació del mateix) correspon a la direcció de l'oficina, tal com es recull a la DF 3^a LOAIB. Per últim, respecte del procediment a seguir per a la seva aprovació, s'ha de posar en relleu que no és previst cap regla de procediment sobre com elaborar un reglament parlamentari d'aquesta naturalesa⁵², així que va ser la Presidència del parlament la que va establir *ad hoc* unes regles fixant alguns dels elements del procediment d'aprovació a seguir. Com a elements a destacar, convé indicar d'aquest procediment que conté elements de transparència i participació pública⁵³; que els grups i els diputats i diputades poden presentar esmenes (només a l'articulat, i no a la totalitat), i que, en cas que la direcció de l'oficina així ho consideri, té la possibilitat de sol·licitar la retirada del projecte durant la tramitació. Ara bé, aquesta facultat és només de sol·licitud, perquè serà la Comissió d'Assumptes Institucionals i Generals del parlament la que votarà si s'accepta aquesta petició de retirada o bé si s'ha de procedir igualment amb la tramitació i en el seu cas aprovació del projecte de reglament, i també és aquesta comissió la que ha d'acordar, en votació, si finalment s'aprova el projecte de reglament i les respectives esmenes presentades.

Pel que fa al cas andalús, de forma similar a la previsió balear, l'art. 8.2 LOAFC estableix que l'oficina es regirà també per un reglament de règim interior i funcionament, que serà proposat per la direcció de l'oficina. L'art. 8.2 LOAFC estableix el contingut que ha de tenir aquest reglament, i atribueix al Parlament d'Andalusia la competència per a aprovar-lo. La DF primera de la LOAFC fixa en sis mesos, a comptar des del nomenament de la persona encarregada de la direcció de l'oficina, el termini per a elaborar i remetre al parlament el projecte de reglament de règim interior a la Mesa del parlament, per a la seva

⁵² Es tracta de la Resolució de Presidència reguladora del procediment per a la tramitació i l'aprovació, si escau, del reglament de funcionament i règim intern de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears, i les seves modificacions posteriors, publicada en el BOPIB núm. 139 - 27 d'abril de 2018. En ella, es posa de manifest la manca de regles de procediment per a l'aprovació parlamentària del reglament: "Atesa l'absència al Reglament del Parlament de les Illes Balears de normes suficients i clares per a dur a terme la tramitació i l'aprovació, si escau, del reglament de funcionament i de règim intern de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears, així com les seves modificacions posteriors, a que es refereix la Llei 16/2016 ja esmentada, aquesta presidència, d'acord amb el que preveu l'article 33.2 del Reglament del Parlament, havent obtingut el parer favorable de la Mesa, en sessió de dia 18 d'abril de 2018, i de la Junta de Portaveus, en sessió de dia 25 d'abril de 2018".

⁵³ Així, a la resolució sobre el procediment es prescriu que: "Així mateix, la Mesa del Parlament ordenarà que es publiqui a la pàgina web del Parlament el projecte de reglament, o de la seva modificació, i es comuniqui a través d'anuncis en mitjans de difusió general l'inici d'un termini de trenta dies per tal que la ciutadania de les Illes Balears pugui participar en la seva tramitació mitjançant la presentació de les al·legacions que consideri oportunes. A més, es trametrà a les administracions, organismes i entitats que puguin resultar afectades".

aprovació. Finalment, el reglament es va aprovar per acord de la Mesa de 20 d'abril de 2022⁵⁴. Tal com passava amb el cas balear, a fi de dotar-se el parlament d'unes regles de procediment aplicables per a la tramitació i aprovació del reglament, es va dictar un acord de la Mesa amb la regulació del procediment d'aprovació⁵⁵. Aquestes regles, consistents en set punts adoptats per la Mesa un cop rebuda la proposta de reglament, preveuen, entre altres coses, la compareixença del director de l'oficina per a exposar el contingut del reglament i la seva necessitat en un màxim de vint minuts, amb possibilitat per als representants dels grups parlamentaris de fer preguntes o observacions durant un temps limitat. A continuació es preveu un termini de set dies per a la presentació d'esmenes, que poden ser a la totalitat o a l'articulat, que seran objecte de votació. Un dels principals elements distintius, en comparació amb el cas de balears, és la falta de participació ciutadana directa en la fase de tramitació del reglament.

A diferència d'aquests casos, **hi ha dues oficines que opten per una altra solució reguladora: atribuir la competència per a aprovar el reglament de règim interior a la direcció de les mateixes oficines.** Aquesta solució, s'ha de fer notar, no era l'originàriament prevista a cap de les dues oficines, sinó que ha estat introduïda mitjançant reformes a la llei de creació⁵⁶. Aquest és el cas de les oficines valenciana, des de la reforma del 2018, i la catalana, des de la reforma del 2021.

L'AVAF va ser la primera oficina autonòmica anticorrupció a l'Estat espanyol a adoptar aquesta solució, mitjançant la reforma de la disposició transitòria primera de la llei de creació que va operar la Llei 27/2018, de 27 de desembre. D'aquesta manera, es va modificar una clàusula poc determinada que indicava que la direcció de l'oficina havia d'elaborar i presentar a les Corts Valencianes i al Consell de la Generalitat el projecte de reglament per a la seva aprovació posterior, per una nova clàusula on clarament es precisa que el projecte es presentarà només a les Corts Valencianes, per a la seva posterior aprovació per part de l'oficina.

Respecte del procediment seguit per a la seva elaboració, és important assenyalar que la LAVAF no fa cap menció expressa a quin procediment s'ha de seguir. Per tant, atès que l'art. 2 LAVAF contempla que, en allò no regulat expressament per la mateixa llei i la seva normativa de desenvolupament, resulta d'aplicació la normativa vigent en matèria de procediment administratiu, es va elaborar el reglament seguint les prescripcions de la

⁵⁴ Acuerdo de 20 de abril de 2022, de la Mesa del Parlamento de Andalucía, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior y Funcionamiento de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción.

⁵⁵ Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Andalucía de 2 de marzo, por el que se regula el procedimiento para la aprobación del Reglamento de régimen interior y funcionamiento de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción en Andalucía. Aquest acord va ser modificat per acord de la Mesa de 16 de març.

⁵⁶ No es pot dir, però, que això sigui la tendència generalitzada, doncs la més recent de les oficines, l'OAFIC, no ha previst aquesta solució reguladora d'autoorganització.

LPAC. D'aquest procediment podem destacar que, en aplicació de l'art. 133 LPAC⁵⁷, el projecte de reglament es va sotmetre a consulta pública, dotant així el procediment de transparència i participació; i, en aplicació de l'art. 129 LPAC, en el seu preàmbul es fa un exercici de motivació de l'exercici de la potestat reglamentària, justificant que amb aquesta regulació específica s'està actuant d'acord amb els principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, i eficiència.

El reglament de règim interior, aprovat per resolució del director de l'AVAF el 27 de juny de 2019, pot ser modificat per la mateixa AVAF, doncs, tal com indica la disposició final primera del mateix reglament de règim intern, la modificació correspon a la direcció de l'AVAF, prèvia deliberació i proposta del Consell de Direcció, i que serà també presentada a les Corts Valencianes abans de ser aprovada per resolució de la direcció de l'oficina.

El cas català presenta una particularitat: el règim actual preveu que sigui la mateixa OAC la que aprovi el reglament de règim interior, però, en l'actualitat, es funciona amb una normativa de règim interior aprovada durant la vigència de la previsió original de la LOAC, en la qual s'atribuïa aquesta competència al parlament autonòmic. Veiem, doncs, tant el règim original com el que es troba ara vigent.

D'acord amb la redacció original de la LOAC, en la seva disposició addicional primera, la direcció de l'OAC havia de remetre un projecte de normativa de règim interior al Parlament, per tal que la corresponent comissió parlamentària la debatés i aprovés. Seguint aquesta previsió, finalment, es van aprovar les Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya, aprovades per la Comissió d'Asser Institucionals en la sessió tinguda el dia 25 de novembre de 2009 i, segons aquestes normes, en la seva disposició addicional segona, es preveu que la direcció de l'OAC pot proposar al Parlament la seva modificació. Per tant, d'acord amb el règim inicial, l'OAC no podria, per si mateixa, aprovar el reglament de règim interior ni les seves reformes.

La situació canvia, radicalment, amb la introducció d'un nou article 8bis, afegit a la LOAC per l'art. 64.1 de la Llei 2/2021, de 29 de desembre. D'acord amb aquest nou article 8bis LOAC, es reconeix a la direcció de l'OAC potestat reglamentària per a dictar les normes organitzatives i de règim interior⁵⁸, les quals s'han de posar en coneixement

⁵⁷ Sobre aquest article (i també el 132), el TC ha precisat com s'ha d'interpretar, sense que resulti de forma general aplicable a les comunitats autònomes (vid. STC 55/2018, de 24 de maig de 2018).

⁵⁸ S'ha de posar de manifest una expressió, tal vegada limitant, que es troba a la llei, i és que es preveu que s'exerceixi aquesta potestat d'autoorganització "a fi d'adaptar l'estructura de l'Oficina als requeriments de la normativa de nova aplicació". Òbviament, poden sorgir necessitats de reforma no necessàriament vinculades a normativa de "nova" aplicació, sinó derivades de la constatació d'una insuficient o inadequada resposta reguladora continguda a la normativa de règim interior. Malgrat l'anterior, també es pot interpretar que la clàusula del 8bis.1 LOAC fa referència a l'habilitació per dictar normes reglamentàries noves, i no per a reformar-ne o modificar les ja existents. Sobre aquestes normes de nova aplicació, es llegeix al preàmbul de la Llei 2/2021, del 29 de desembre, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic, el següent: "El títol VIII, que conté les modificacions legislatives dels òrgans reguladors, modifica

de la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament⁵⁹ i publicar-se al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. El seu procediment d'elaboració s'ha d'ajustar als principis inspiradors de les normes del procediment administratiu, referència que remet, com en el cas del reglament valencià, als principis de bona regulació de la LPAC; al que hem d'afegir, aplicant normativa pròpia catalana, els preceptes corresponents del títol IV de la (referit al procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries). Previsiblement, serà el mateix reglament de règim interior el que estableixi la seva via de reforma, la qual, en lògica amb aquesta atribució de potestat reglamentària organitzadora interna, hauria de ser competència també de la direcció de l'oficina.

Convé, ara, **posar en relació aquestes dues vies d'aprovació del reglament de règim intern**, fent referència a algunes de les seves característiques, i les seves possibles conseqüències.

Des del punt de vista de les **regles de procediment**, en el cas dels reglaments aprovats pels parlaments, com s'ha pogut observar, no és habitual que existeixi una previsió en el reglament de funcionament de l'assemblea sobre com s'aproven normes de règim interior d'altres institucions. Dit d'altra manera, atès que no hi ha cap regla de procediment sobre com s'han d'aprovar els reglaments, queda en mans del mateix parlament l'establiment de les regles de procediment, *ad hoc*, per a aquell procediment. Això genera gran disparitat entre les regles de procediment de cada reglament interior d'oficines antifrau, com es pot constatar comparant les regles de procediment d'aprovació dictades pels parlaments balear i andalús. Així, per exemple, només en un s'aplicaven principis de transparència i participació, preveient publicacions i tràmits de participació ciutadana. En canvi, les oficines que tenen reconeguda la potestat reglamentària pròpia actuen exercint una potestat normativa administrativa que compta amb regles generals aplicables de dret administratiu (com ara la LPAC⁶⁰ i la normativa autonòmica corresponent reguladora dels aspectes de procediment) i que han estat aplicades i controlades pels tribunals de manera reiterada. Així, en aquest segon grup de casos, ens trobem amb oficines que han d'aprovar els reglaments seguint el dret administratiu i tot el conjunt de regles i principis de millora de la qualitat de la regulació que fa anys que s'està, progressivament,

la Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya. Atribueix a la direcció de l'Oficina potestat reglamentària *ad intra* perquè, dins dels límits establerts pressupostàriament, pugui adaptar-ne l'estructura a les necessitats normatives actuals, específicament les que implica el desenvolupament de les noves funcions que es podrien assumir *ex novo* en un futur molt proper i, en aquest moment, molt especialment a partir de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, del 23 d'octubre de 2019”.

⁵⁹ A diferència del cas valencià, l'art. 8bis.2 LOAC no concreta en quin moment s'ha de fer aquesta posada en coneixement, però, atès que aquesta comunicació es vincula també amb l'ordre de publicació, es podria interpretar que seria ajustat a dret fer la comunicació un cop aprovada. Per tant, com dèiem, a diferència del cas valencià, no és expressament prevista l'obligació de comunicar prèviament a l'aprovació del reglament, el projecte al parlament autonòmic.

⁶⁰ En particular, sobre l'aplicació dels principis de l'art. 129 LPAC, una sentència recent d'interès, respecte de la motivació de la norma en base a aquests principis, és la STS de 4 d'abril de 2022, rec. 300/2020 (Roj: STS 1365/2022 - ECLI:ES:TS:2022:1365).

incorporant al dret administratiu⁶¹; i sobre les que hi ha important jurisprudència⁶². Sobre això, val a dir que la transparència i la participació no són, en absolut, qüestions menors. I, de fet, es pot argumentar que respecte de les oficines anticorrupció resulten principis particularment rellevants⁶³.

En segon lloc, des del punt de vista de **l'organització interna**, s'ha d'apuntar que només quan l'oficina té reconeguda potestat reglamentària d'organització s'està garantint plenament l'autoorganització de la institució. En efecte, per molt que en la via parlamentària d'aprovació del reglament sempre es doni la potestat de redacció del projecte de reglament i la iniciativa en el procediment d'aprovació a la direcció de l'oficina, hem de recordar que en els dos casos estudiats els procediments d'aprovació permeten introduir esmenes parlamentàries i fins i tot es limita o condiona (en cas de preveure's) el dret de la direcció a retirar la proposta. Per tant, el fet que, en última instància, sigui el parlament qui pugui aprovar aspectes de règim interior en desacord amb la direcció de l'oficina, limita, doncs, les facultats d'autoorganització de l'oficina, posant fins i tot en risc la seva imparcialitat i efectivitat en l'exercici de les seves funcions⁶⁴, ja que dins l'àmbit d'actuació de les oficines pot incloure's el parlament (vid. art. 7, en relació amb el 3.b LOAFC, art. 3.c LAVAF o 2.1.d LOAIB) o fins i tot els partits polítics (art. 3.j LAVAF).

En últim terme, si ens plantegem la **impugnació del reglament**, en cas que fos necessari, en principi, com a disposició administrativa de caràcter general, i en la mesura en què

⁶¹ Per exemple, en l'àmbit competencial de l'administració de la Generalitat, s'introdueix el 2020 la participació ciutadana en l'elaboració de disposicions reglamentàries, a l'article 66 bis de la Llei 26/2010, afegit per l'art. 178 de la Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient.

⁶² Així, en principi les regles organitzatives no s'haurien de sotmetre a les obligacions de procediment aplicables als reglaments executius sempre i quan les seves previsions només tinguin efectes interns (per totes, amb cita de molta jurisprudència prèvia, STS de 25 de juny de 2009, rec. 992/2007, Roj: STS 4718/2009 - ECLI:ES:TS:2009:4718), encara que hi ha algunes obligacions addicionals a observar, com ara la negociació en cas que el reglament incideixi en les condicions de treball del personal de la institució (STS de 10 de desembre de 2014, rec. 5085/2011, cit.); i, si tingués també efectes externs, *ad extra*, sí que serien exigibles determinades actuacions de garantia procedimental, com ara el tràmit d'audiència durant la seva elaboració (vegeu la STS núm. 1719/2019 de 12 desembre, rec. 194/2018, Roj: STS 3949/2019 - ECLI:ES:TS:2019:3949). Hem de recordar, també, que si per raó del contingut del que es regula, es determina que estem davant d'un reglament de desenvolupament de la llei i no d'un reglament estrictament intern d'organització, s'hauria de sotmetre als tràmits d'aprovació de reglaments executius, entre d'altres tràmits, a l'informe de l'òrgan consultiu (vegeu STS de 9 d'abril de 2019, núm. 485/2019, rec. 1807/2016, Roj: STS 1227/2019 - ECLI:ES:TS:2019:1227), com indicaria, a Catalunya, l'art. 8.2.b Llei catalana 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora.

⁶³ Per exemple, l'art. 15.4 LOAC estableix el següent: "4. L'Oficina Antifrau pot adoptar iniciatives destinades a fomentar la consciència i la participació ciutadanes en favor de la transparència i l'ètica del sector públic i impulsar dins el sector privat l'establiment de mecanismes d'autoregulació a fi d'evitar pràctiques irregulars, amb una incidència especial en les empreses licitadores i adjudicatàries de contractes o beneficiàries de subvencions i ajuts públics".

⁶⁴ Així, com s'ha dit, el parlament tindria llibertat per a aprovar qualsevol esmena que consideri oportuna, a banda de poder bloquejar la tramitació i aprovació del reglament, per falta d'acord en les votacions o bé per no prioritzar la seva tramesa en l'ordre del dia de les comissions competents.

s'entengui que genera algun perjudici il·legítim, el reglament intern es podria impugnar per via contenciosa-administrativa (art. 25 i 26 LJCA)⁶⁵, mentre que semblaria més difícil impugnar el reglament aprovat com a acord o resolució del parlament (una opció podria ser la, molt limitada, via prevista a l'art. 161.2 CE i als articles 76 i 77 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional).

b.3) El contingut dels reglaments de règim interior

D'acord amb diversos pronunciaments jurisprudencials, es pot afirmar que amb caràcter general només s'admeten en els reglaments de règim interior els aspectes de regulació interna, *ad intra*, limitant en tot cas les aplicacions externes, en principi a allò que hagi estat expressament previst per llei⁶⁶.

⁶⁵ Alguns exemples d'impugnacions concretes de preceptes de reglaments de règim intern podrien ser algunes de les sentències ja citades, en relació amb el reglament intern de la CNMV, com ara la STS de 10 de desembre de 2014, rec. 5085/2011, en la qual s'impugna una modificació del reglament.

⁶⁶ Així, amb recull de jurisprudència prèvia, la STS núm. 1719/2019 de 12 desembre, cit., recull el següent: "Venimos considerando reglamentos de organización, siguiendo en este punto a la Sentencia de 6 de abril de 2004 (RJ 2004, 3286) (recurso de casación nº 4004/01), a aquellas disposiciones generales que se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, y de las potestades expresamente reconocidas en la Ley. Ya la Sentencia de 14 de octubre de 1997 (RJ 1997, 7213), que se cita, resume la jurisprudencia en esta materia declarando que por disposición organizativa entendemos aquella que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorar.

[...]

En este sentido, la Sentencia de 27 de mayo de 2002 (RJ 2002, 6672) (recurso de casación nº 666/1996) afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., Sentencia 18/1982 (RTC 1982, 18), fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa, no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando (trámite de audiencia) si se produce la afectación de intereses en los términos indicados.

[...]

De manera que, como antes señalamos, tal distinción no resulta sin más aplicable, con carácter automático, para determinar si debe o no darse audiencia previa. Debe determinarse antes si aquellos reglamentos, aún siendo organizativos, deben ser objeto de audiencia por afectar a intereses legítimos legalmente representados por determinadas entidades, toda vez que debe tomarse en consideración si se produce esa incidencia sobre los derechos e intereses de los ciudadanos en cuanto integrados en una estructura, de tal manera que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye, sin más, aunque lo hará en la mayoría de los casos, el cumplimiento del trámite de audiencia que examinamos. Al menos, a lo que obliga es a la Administración a señalar que se trata de una norma de carácter organizativo, pero sobre todo a razonar y justificar que dicha norma no tiene incidencia o trascendencia sobre los intereses de los ciudadanos y las organizaciones que los representan".

Ara bé, algunes de les lleis que preveuen l'existència de reglaments interns, contenen regles, de rang legal, respecte del contingut dels esmentats reglaments. Aquest és el cas, per exemple, de la CNMV, ja vist anteriorment⁶⁷.

Centrant ara l'atenció en les oficines anticorrupció, es constata que, en efecte, hi ha diverses previsions a les lleis de creació que apunten aspectes relacionats amb el contingut dels reglaments de règim interior. Aquesta qüestió és particularment rellevant respecte d'aquells àmbits que impliquen una regulació amb efectes *ad extra*, que incideixen en els drets de les persones que es relacionin amb les oficines, com podria ser l'estatut de la persona denunciador, en tant que regles que podrien regular els requisits per tenir dret a l'adopció, per part de l'oficina, de mesures de protecció; o bé els drets d'accés a informació, en la mesura en què es regulessin els requisits, i per tant, possibles restriccions, per a accedir a informació de l'oficina. Això podria ser problemàtic, atès que aquest tipus de norma no es considera adequat per a establir aquest tipus de regulacions amb aquests efectes restrictius *ad extra*⁶⁸, que haurien de figurar, doncs, a la llei.

En primer lloc, la LOAC conté dues referències de contingut del reglament de funcionament i règim interior: l'art.16.1 i el 18.2. De l'art. 16.1 es desprèn que la forma d'iniciar les actuacions de l'OAC prèvia determinació de la versemblança dels fets o conductes és contingut propi del reglament de règim interior; i el 18.2 estableix que la normativa de règim interior ha de preveure les garanties (mesures preventives i correctores) de la reserva i discreció en les actuacions d'investigació.

Per la seva banda, la LAVAF assenyala implícitament, en el seu art. 29.2, que el reglament pot tenir un impacte en el règim jurídic del personal al servei de l'oficina, i l'art. 10 assenyala, expressament, que és al reglament de règim interior on es regularà el procediment per a dur a terme les funcions inspectores i investigadores, amb garantia del dret a la defensa i a la presumpció d'innocència.

En tercer lloc, la LOAIB, en el seu art. 6, estableix que correspondrà al reglament de funcionament i de règim intern regular el procediment específic d'actuació en els casos

⁶⁷ L'art. 24.2 del Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores estableix que: "aprobará el Reglamento de régimen interior en el que se establecerá:

- a) La estructura orgánica de la Comisión.
- b) La distribución de competencias entre los distintos órganos.
- c) Los procedimientos internos de funcionamiento.
- d) El régimen específico aplicable al personal cuando deja de prestar servicios en ella, sin perjuicio, en este caso, de lo dispuesto en el artículo 18.3 y en el artículo 29 en cuanto a los regímenes de incompatibilidades.
- e) Los procedimientos de ingreso del personal, con arreglo a los principios señalados en el artículo 18.
- f) Así como cuantas cuestiones relativas al funcionamiento y régimen de actuación de la Comisión Nacional del Mercado de Valores resulten necesarias conforme a las previsiones de esta ley".

⁶⁸ Així, com ja s'ha citat, el TS en la seva sentència de 10 de març de 2022, rec. 148/2021, cit., indica que un reglament de règim interior no constitueix l'instrument adequat per a incidir *ad extra* limitant o condicionant l'exercici dels drets dels ciutadans i ciutadanes.

d'exercici de funcions concurrents amb altres òrgans. A continuació, a l'art. 7.4 LOAIB s'estableix que el règim disciplinari del personal de l'oficina pot contenir especificitats al reglament de règim interior, previsió que es complementa amb l'art. 22.5 LOAIB, d'on s'extreu que el reglament regularà les particularitats del règim jurídic del personal al servei de l'oficina. L'art. 7.2 LOAIB, que citarem en extens, contempla la següent previsió sobre contingut relacionat amb la presentació de denúncies i la col·laboració ciutadana:

Art. 7. Organització y règim jurídic

El reglament de funcionament i règim intern de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la corrupció a les Illes Balears haurà de garantir que tots els ciutadans de les Illes Balears, independentment de la seva illa de residència, puguin presentar denúncies i col·laborar amb l'Oficina, d'acord amb els principis de descentralització i desconcentració, física o virtual, previstos en l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears.

»En aquest sentit, haurà de preveure's la regulació de les denúncies a través de sistemes no presencials. El reglament també haurà de preveure com i on es realitzarà la col·laboració entre el denunciant i l'Oficina, una vegada admesa a tràmit la denúncia, quan el denunciant resideixi fos de l'illa on està situada la seu de l'ens anticorrupció”.

En la mateixa línia del que es preveu a la LOAC i a la LAVAF, respectivament, l'art. 11.2 LOAIB estableix que al reglament de règim interior també s'establiran les mesures preventives i disciplinàries per a assegurar el compliment del deure de secret, i l'art. 12 preveu que el reglament s'encarregarà de regular el procediment per a dur a terme les actuacions inspectores, amb garantia del dret a la defensa i a la presumpció d'innocència.

Finalment, l'art. 34.4 LOAIB remet al reglament de funcionament i règim interior per a la regulació de les especificitats del procediment sancionador que porta a terme l'OAIB.

Destaca especialment, en últim lloc, la tècnica normativa de la LOAFC, en què s'ha concentrat en un article la referència al contingut del reglament (art. 8.2 LOAFC), on s'indica el següent contingut: “En los términos previstos en esta Ley, el reglamento de régimen interior y funcionamiento regulará el gobierno, la organización, el funcionamiento y la estructura de la Oficina, las competencias que se atribuyan a los órganos y unidades administrativas de la misma, el procedimiento de investigación e inspección, el procedimiento de elección y cese de la persona titular de la Dirección de la

Oficina, el régimen del personal al servicio de la Oficina, así como los procedimientos y canales para la presentación de denuncias ante la Oficina”⁶⁹.

En aquest sentit, la LOAFC seria la llei que donaria millor cobertura material als diferents elements de contingut que poden arribar a figurar en el reglament de règim intern, evitant així els possibles problemes jurídics de validesa que es poden derivar de regular directament en els reglaments, sense cobertura legal prèvia, qüestions que puguin incidir o afectar en l'exercici de drets de persones externes a l'oficina, com es podria anticipar a la vista de la jurisprudència mantinguda a la STS de 10 de març de 2022, rec. 148/2021, citada anteriorment.

b.4) Breu referència a la potestat reglamentària executiva

En desenvolupament i desplegament de les lleis de creació de les oficines no només és possible l'elaboració de reglaments de règim interior sinó que, com succeeix amb caràcter general amb totes les lleis, també seria possible l'elaboració de reglaments executius, de desenvolupament de les lleis.

D'entrada, la LOAC no conté cap previsió referida a la possibilitat que la mateixa llei pugui ser desplegada amb caràcter general a través de cap reglament (llevat de l'interior de l'OAC, previst a l'art. 8 bis, al que ja ens hem referit)⁷⁰, ni es reconeix una potestat específica als òrgans de l'OAC per a plantejar aquesta possibilitat al govern. De totes maneres, es pot entendre emparada aquesta possibilitat dins les funcions generals previstes a l'art. 3.c LOAC, en virtut del qual l'OAC pot formular propostes al govern català.

Per la seva banda, la LAVAF a l'art. 2 fa referència a la normativa de desenvolupament de la llei, però després només s'esmenta el reglament de règim interior. En termes similars a allò que preveu la LOAC, es pot apuntar que entre les funcions de l'oficina valenciana hi ha la de formular propostes al Consell de la Generalitat, les quals podrien ser, també, sobre el desplegament reglamentari executiu de la LAVAF.

En canvi, la LOAIB i la LOAFC sí que preveuen que el seu desenvolupament reglamentari vagi més enllà del reglament de règim interior. Així, la LOAIB, en la seva disposició final tercera, preveu que la direcció de l'OAIB és la competent per a iniciar el

⁶⁹ Si bé hi ha alguna reiteració en altres articles, com ara el 24.1, 25.6, 28.5 i .7, 29 (que fixa un contingut mínim addicional d'òrgans que ha de tenir l'oficina), 31.1 i 36.2 LOAFC.

⁷⁰ Atès que en el present estudi ens centrem principalment en les lleis de les oficines, i ho fem en la seva versió vigent, no farem ara esment detallat sobre les NARI dictades en compliment de la DA 1ª LOAC, ja que es preveu que siguin substituïdes per les normes organitzatives previstes a l'art. 8bis LOAC. Malgrat això, alguns elements de les NARI actualment tenen efectes *ad extra*.

procediment de desenvolupament reglamentari de la LOAIB, elevant al govern balear les propostes de reglament que consideri necessàries en execució de la llei, les quals han de ser objecte de tramitació i, si escau, aprovació pel Govern de les Illes Balears en el termini màxim de sis mesos. La clàusula de la LOAFC, molt més genèrica i sense atribució de cap facultat a l'oficina anticorrupció, es limita a indicar que les matèries que no pertoquin al reglament de règim interior es desenvoluparan per reglament aprovat per Decret del Consell de Govern, d'acord amb la normativa pròpia de la comunitat autònoma.

Com a reflexió final, volem apuntar que en bona part, algunes d'aquestes lleis semblen haver previst que l'única forma de desenvolupament reglamentari sigui amb el reglament de règim interior, el qual operaria com un reglament que concreti (potser tots) els aspectes que la llei no acaba de concretar o precisar amb suficient grau de detall. Per altra banda, només en dos casos es preveu una clàusula d'habilitació expressa al govern autonòmic per a desenvolupar reglamentàriament la llei, amb reglaments executius. S'ha de tenir molt present, en aquest punt, que d'acord amb la recent doctrina del TS de 2022 abans citada, no tots els desenvolupaments de la llei poden encaixar dins un reglament de règim extern. En conseqüència, sembla adient preveure altres fórmules de desenvolupament o desplegament de les lleis de creació de les oficines, i possiblement també és una bona pràctica que porti seguretat jurídica el fet de detallar a la llei els elements de contingut que pot incorporar el reglament de funcionament i règim intern, sobretot en aquells elements més controvertits, poder raó dels seus possibles efectes *ad extra*.

II.2. La naturalesa jurídica de les oficines

Amb caràcter general, la configuració jurídica de les quatre oficines és comuna. I, de fet, la literalitat del reconeixement de la seva naturalesa jurídica presenta moltes similituds.

En primer lloc, hem de destacar que totes quatre oficines s'adscriuen al parlament autonòmic corresponent; és a dir, en cap cas es tracta d'oficines que depenguin orgànicament dels governs o administracions autonòmics⁷¹. Això, com es veurà en una altra secció, implica que no és el govern qui selecciona i designa la persona al capdavant de l'oficina sinó que aquesta tasca s'encomana al parlament, i aquesta persona (i, per extensió, l'oficina) haurà de retre comptes de la seva actuació davant el parlament, institució que, en cas que es doni alguna de les causes legalment previstes, podrà acordar també el cessament del director o directora de l'oficina.

En segon lloc, tres de les oficines (OAC, OAIB i LOAFC) es conceben com a “entitat de dret públic”; mentre que l'altra, la valenciana, si bé originàriament també feia servir la

⁷¹ Vegeu art. 1.1 LOAC, 1.1 LAVAF, 1.1 LOAIB i 6.1 LOAFC.

mateixa expressió, després de la reforma de la LAVAF del 2018 es limita a assenyalar que l'oficina és una “entitat”. Val a dir que, tal com exposa la direcció de l'AVAF, la supressió del qualificatiu “de dret públic” busca evitar la confusió amb altres entitats que, amb aquesta denominació, depenen del govern, atès que, com s'ha dit abans, les oficines anticorrupció depenen dels parlaments⁷².

Aquestes entitats (de dret públic) es caracteritzen per la seva independència, característica comuna reconeguda a totes les quatre lleis de creació de les oficines. Malgrat aquesta nota comuna, els redactats de la LOAC i la LAVAF semblen més limitats a la independència respecte del poder executiu (possiblement per a acabar de diferenciar-se d'altres organismes o entitats que són administració, com veurem en el següent subapartat), mentre que la LOAIB i la LOAFC presenten una formulació més àmplia de la independència funcional de l'oficina, no limitada a les relacions amb l'administració i els governs.

Per últim, totes les lleis de creació reconeixen que les oficines disposen de personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar per al compliment de les seves finalitats. Destaca, en aquest punt, l'OAC, en ser l'única oficina que per llei no tindria explícitament limitada la seva plena capacitat d'obrar al compliment de les seves finalitats, si bé sembla un matís poc rellevant, donada la vinculació positiva a l'ordenament que s'atribueix als organismes públics, pel principi de legalitat, i per la necessitat de competència (especialment, per al que ara aquí interessa, material) de l'òrgan per a la validesa de l'actuació.

Recollim, sistematitzada, aquesta informació comparada a la **TAULA 3**.

Oficina Antifrau de Catalunya (OAC)	Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (AVAF)	Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears (OAIB)	Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (O AFC)
--	---	---	--

⁷² Així ho exposa la direcció de l'AVAF, amb motiu d'unes esmenes proposades a la legislació autonòmica de transparència: “evitando con ello que vuelva a aparecer la confusión entre la naturaleza de la Agencia, entidad adscrita a Corts, y la de entidades de derecho público, integradas en el sector público instrumental de la Generalitat y a las que se refiere la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, puesto que estas últimas dependen o están adscritas al Consell y a las Consellerias” (AVAF, *Propuesta de enmiendas a la proposición de la ley de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana (re número 23.111)*, 2021, consultable a: <https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2022/03/Enmiendas-Ley-Transparencia.pdf>).

<ul style="list-style-type: none"> - Entitat de dret públic - Actua amb independència de les administracions - S'adscriu al Parlament de Catalunya - Personalitat jurídica pròpia - Plena capacitat d'obrar 	<ul style="list-style-type: none"> - Entitat - Actua amb independència de les administracions - S'adscriu a les Corts - Personalitat jurídica pròpia - Plena capacitat d'obrar per al compliment de les seves finalitats 	<ul style="list-style-type: none"> - Entitat de dret públic - Exerceix les seves funcions amb plena independència - Depèn orgànicament del Parlament de les Illes Balears - Personalitat jurídica pròpia - Plena capacitat d'obrar per al compliment de les seves finalitats 	<ul style="list-style-type: none"> - Entitat de dret públic - Actua amb plena autonomia i independència funcional de les administracions, institucions i entitats compresos en el seu àmbit d'actuació. - S'adscriu al Parlament d'Andalusia - Personalitat jurídica pròpia - Plena capacitat d'obrar per al compliment de les seves finalitats
--	---	---	--

TAULA 3: *Naturalesa jurídica de les oficines anticorrupció. Font: elaboració pròpia.*

a) Sobre el concepte d'entitat de dret públic

L'expressió "entitat de dret públic" resulta molt poc precisa per a definir exactament una oficina anticorrupció o qualsevol altra organització. De fet, trobem que la doctrina científica ha recollit també aquesta imprecisió amb la qual es fa servir l'expressió a l'ordenament jurídic⁷³, i fins i tot recentment ha estat reconegut l'interès cassacional a determinar si un concret tipus d'entitats tindrien o no la consideració d'entitats de dret públic⁷⁴. Semblaria, però, que l'expressió podria tenir com a finalitat inicial establir si

⁷³ Com observa GARCÍA-ANDRADE: "las leyes no definen qué sea una entidad de derecho público o privado. Generalmente esta designación se ha interpretado como una referencia al tipo de personificación que adoptan: pública o privada" (GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., "El «sector público» como referente actual del derecho administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 209, pàg. 175-208, 191).

⁷⁴ En particular, a la interlocutòria del Tribunal Suprem de 20 d'abril de 2022 (Roj: ATS 5751/2022 - ECLI:ES:TS:2022:5751A) es declara l'interès casacional a: "Determinar si, a los efectos de la exención

l'entitat es regula per un règim de dret públic o privat (vegeu, així, l'art. 2.2, en els seus apartats a i b LRJSP), o si té naturalesa pública o privada.

Ara bé, dins el grup d'entitats regulades per dret públic, n'hi ha de moltes classes. Si ens dirigim a la legislació bàsica estatal, la LRJSP es refereix en múltiples ocasions a entitats de dret públic “vinculades o dependents” de les administracions⁷⁵, però la mateixa llei fa servir aquesta expressió també respecte dels organismes autònoms (art. 98 LRJSP), les entitats públiques empresarials (art. 103 LRJSP), les agències estatals (art. 108bis), les autoritats administratives independents (art. 109 LRJSP) o els consorcis (art. 118 LRJSP). Per tant, no es podria afirmar que la condició d'entitat de dret públic suposi, per si mateixa, vinculació o dependència amb cap òrgan de govern o de l'administració pública.

b) Sobre el règim jurídic aplicable a les entitats de dret públic: consideracions generals

Com hem exposat, la condició d'entitat de dret públic és poc expressiva o definitòria de la categorització d'una oficina. Convé, doncs, analitzar les característiques de l'entitat per saber exactament com acabar-la de definir, a fi d'identificar el règim jurídic aplicable. Aquesta qüestió és especialment rellevant per a poder saber quines són les normes aplicables a l'actuació de les oficines en tot allò no regulat expressament a la seva llei de creació, i per identificar la naturalesa jurídica de les seves actuacions.

Tal com hem vist en aquesta mateixa secció, una de les notes característiques de les oficines anticorrupció és la seva independència funcional respecte dels governs i administracions (independència, de fet, extensible a tota la resta d'institucions, organismes i òrgans que s'integren subjectivament en l'àmbit d'actuació de les oficines, com preveuen algunes de les lleis de creació d'aquestes).

D'acord amb la Comissió Jurídica Assessora (CJA) de Catalunya, en el seu dictamen 235/2017, de 7 de setembre, estableix que la naturalesa jurídica de l'OAC es pot

prevista en el artículo 20.Uno.14º de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, las sociedades mercantiles con capital íntegramente público pueden considerarse entidades de Derecho público y, en ese caso, qué condiciones deben reunir para tener tal consideración”.

⁷⁵ Recordem que aquesta associació terminològica amb la dependència d'administracions o governs és el motiu que va originar la supressió de l'expressió “dret públic” en la caracterització de l'AVAF que conté la seva llei de creació.

emmarcar en el concepte d'administració independent⁷⁶, justament pel seu marcat caràcter d'independència. S'afegeix una definició que volem reproduir aquí:

“dins el concepte d'administració independent s'integren aquelles entitats que, essent administracions públiques per tenir personalitat jurídica pròpia, naturalesa pública, funcions públiques, defensar l'interès públic, estar sotmeses al dret administratiu i ser fiscalitzables els seus actes per la jurisdicció contenciosa administrativa, estan dotades d'autonomia i actuen amb independència del Govern, i prenen les seves decisions d'una manera neutral i tenen atribuïdes un important conjunt de potestats públiques, entre les quals destaca, en el cas de l'OAC, el nomenament del seu director per majoria de tres cinquenes parts del Ple del Parlament (art. 9 de la Llei 14/2008) i les seves potestats d'investigació i sanció (art. 14 de la Llei 14/2008)”.

Així, les lleis fan referència a funcions administratives de les oficines a les quals s'aplica dret administratiu, com ara respecte de l'exercici de potestat reglamentària interna (art. 8bis.3 LOAC), en matèria de règim de personal (art. 22.5 LOAIB), o en matèria de drets de les persones investigades (com a persones interessades en un procediment, art. 19.2 LOAFC)⁷⁷.

En aquesta mateixa línia sobre el dret aplicable a les oficines anticorrupció per raó de la seva naturalesa (o, si es prefereix, per raó de la naturalesa de les seves funcions), es pot fer esment a la sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, de 16 de novembre de 2021, rec. 427/2018 (Roj: STSJ CV 5524/2021 - ECLI:ES:TSJCV:2021:5524). En aquest cas, es recorre en via administrativa i després contenciosa-administrativa una resolució del Director de l'AVAF en què reconeixia a una persona, funcionària, l'estatut de persona denunciant, i establí una sèrie de mesures tendents a la seva protecció, com ara ordenar el cessament de represàlies i exigir l'abonament de la indemnització corresponent per responsabilitat patrimonial de l'administració. En aquesta sentència, el tribunal es pronuncia sobre si aquesta resolució

⁷⁶ L'art. 42 de l'Avantprojecte de Llei reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció caracteritza l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant com a autoritat administrativa independent, amb autonomia i independència orgànica i funcional respecte del govern, de les entitats integrants del sector públic i dels poders públics en l'exercici de les seves funcions; però, a diferència de les oficines anticorrupció autonòmiques, es preveu que s'adscriu al Ministeri de Justícia. El seu president o presidenta és nomenat per real decret a proposta del Ministre de Justícia, nomenament que ha de ser ratificat pel Congrés dels Diputats en el termini d'un mes. El mandat és de 5 anys (art. 53).

⁷⁷ En aquesta línia, el dictamen núm. 274 del Consell Consultiu, sobre el Projecte de Llei de creació de l'Oficina Antifrau de Catalunya, indica que: “Tenint en compte el que s'acaba d'exposar es pot dir que les actuacions d'investigació i de control de l'OAC es canalitzen a partir d'un expedient i d'un procediment, tal com es posa de manifest als articles 14.3 i 19 PLOAC que, entenem, és materialment administratiu (estem davant una entitat de dret públic) i que no finalitza amb una sanció administrativa”.

seria impugnable, qüestió sobre la qual resol que, efectivament, es podria impugnar en via administrativa i contenciosa-administrativa⁷⁸.

Sembla, doncs, que l'actuació de les oficines es troba, amb caràcter general, complementada per la regulació del funcionament de les administracions públiques, en matèria de règim jurídic i procediment administratiu. En aquesta línia apunta també expressament alguna llei (art. 2 LAVAF, amb menció a la normativa vigent en matèria de procediment administratiu comú; art. 8 LOAFC, amb referència a la normativa en matèria de règim jurídic del sector públic i procediment administratiu comú). Entre altres conseqüències, d'això s'extreu que els actes administratius de les oficines, estant subjectes a dret administratiu, podran ser objecte de recurs administratiu i per via contenciosa-administrativa, o que podran ser objecte de revisió. Aquesta naturalesa administrativa de les seves actuacions és encara més clara quan, addicionalment, es reconeix a l'oficina potestat per a imposar sancions administratives.

En últim terme, volem fer notar una altra conseqüència d'aquesta naturalesa jurídica, específicament respecte de l'OAC. El fet de ser considerada com una autoritat administrativa independent del govern, vinculada al Parlament de Catalunya, fa que li resulti d'aplicació l'art. 26.4 del Decret 69/2006, d'11 d'abril, d'aprovació del Reglament d'organització i funcionament de la Comissió Jurídica Assessora. Això implicarà que, malgrat la seva reconeguda independència del govern, en el moment de sol·licitar un dictamen d'aquesta Comissió, l'OAC necessitarà fer-ho a través del president o presidenta de la Generalitat⁷⁹. A fi de garantir, doncs, aquesta independència respecte del govern, semblaria adient preveure la competència de la direcció de l'OAC per a la sol·licitud dels dictàmens a la CJA, si escau, a la normativa de l'oficina i de la CJA.

⁷⁸ A banda del fet que la pròpia resolució tenia peu de recurs, el tribunal també analitza el contingut de la resolució: “Basta deparar en el contenido de lo decidido, (transcrito en el F.J. anterior) para caer en la cuenta de que dista de ser un acto de mero trámite no cualificado, en tanto que no se limita a otorgar el estatuto de la persona denunciante al funcionario municipal de Los Montesinos, D. Pelayo, por haber denunciado hechos presuntamente delictivos y aportar información de relevancia para causa penal (diligencias previas abiertas por un Juzgado de Instrucción) - lo que puede suscitar dudas acerca de su carácter y, por consiguiente sobre su impugnabilidad- sino que a ese otorgamiento siguen una serie de indicaciones, solicitudes y también mandatos dirigidos al Ayuntamiento de Los Montesinos y, en concreto al titular de la Alcaldía. No ofrece duda a la Sala el carácter de decisión unilateral del organismo público con trascendencia externa y vocación de imposición al ente destinatario, el Ayuntamiento aquí demandante. Tanto es así que ya esta Sala decidió por auto de 4-7-2019 suspender cautelarmente los efectos de la resolución impugnada, ordinales segundo, cuarto y quinto de la parte dispositiva con el alcance particularizado en el propio auto”. Més endavant es farà referència novament a aquesta sentència, ja que estableix un interessant pronunciament sobre els supòsits en què es podria reconèixer a una persona l'estatut d'alertador/a davant l'AVAF.

⁷⁹ “26.4 Les peticions de dictamen que formulin les autoritats administratives independents de designació parlamentària s'han d'adreçar al president o la presidenta de la Generalitat, perquè es trametin a la Comissió”. S'ha d'assenyalar que l'OAC sol·licitava que se li apliqués la mateixa doctrina legal aplicable al Síndic de Greuges (dictamen 38/2013), en virtut de la qual s'accepta la seva presentació directa de sol·licitud de dictamen respecte d'aquelles matèries en què aplica dret administratiu. En canvi, la CJA considera que el Síndic és una institució no inserida en l'administració, mentre que l'OAC sí que ho estaria, atesa la seva consideració com a administració independent.

II.3. Àmbit d'actuació de les oficines anticorrupció

En aquesta secció ens centrarem en tres aspectes, relatius a l'àmbit d'actuació de les oficines anticorrupció: l'abast comú de les funcions de les oficines, els aspectes diferencials en l'àmbit d'actuació de les oficines i finalment les limitacions previstes en l'actuació de les oficines. Tal com es pot veure a la **TAULA 4**, inclosa a continuació, hi ha un nucli d'actuació comuna, que es troba en totes les oficines, però també hi ha diferències entre elles.

Oficina Antifrau de Catalunya (OAC)	Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (AVAF)	Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears (OAIB)	Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (O AFC)
<ul style="list-style-type: none"> - Administració de la Generalitat, ens locals i universitats públiques, i els seus organismes, entitats vinculades, empreses públiques, fundacions i consorcis. - Persones físiques i jurídiques privades concessionàries de serveis o perceptores de subvencions públiques 	<ul style="list-style-type: none"> - Administració de la Generalitat. - Corts Valencianes, Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes, Consell Valencià de Cultura, Acadèmia Valenciana de la Llengua, Comitè Econòmic i Social, Consell Jurídic Consultiu i qualsevol altra institució estatutària anàloga que es pugui crear en el futur, en relació amb la seva activitat administrativa i pressupostària. - Entitats integrants de l'administració local de la Comunitat Valenciana i entitats del sector públic vinculades o dependents. 	<ul style="list-style-type: none"> - Govern de les Illes Balears, Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears i ens del sector públic instrumental, integrat pels organismes autònoms, entitats públiques empresarials, societats mercantils públiques, fundacions del sector públic i consorcis que estiguin sota la dependència de l'Administració de la comunitat autònoma o vinculats a ella. - Consells insulars i ens dependents o vinculats a aquests, inclosos consorcis. 	<ul style="list-style-type: none"> - Institucions i òrgans previstos en el títol IV de l'Estatut d'Autonomia per a Andalusia, i altres entitats públiques que tinguin la consideració d'Administració institucional de la Junta d'Andalusia. - Entitats integrants de l'Administració local de la Comunitat Autònoma d'Andalusia i organismes públics i entitats de dret públic o privat vinculats o dependents d'aquestes. - Universitats públiques andaluses i organismes públics i entitats de dret públic o privat vinculats o



<p>i contractistes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Límit 1: autonomia local → examinar/instar actuació d'investigació i inspecció. Assessorament en prevenció. - Límit 2: llibertat acadèmica de les universitats públiques. 	<ul style="list-style-type: none"> - Universitats públiques valencianes i entitats del sector públic vinculades o dependents. - Corporacions de dret públic (activitats subjectes a dret administratiu). - Associacions constituïdes per administracions públiques, organismes i entitats públiques. - Activitats de persones físiques o jurídiques concessionàries de serveis o perceptores d'ajudes o subvencions públiques, o determinats contractistes o subcontractistes. - Partits polítics, organitzacions sindicals i organitzacions empresarials. - Qualsevol entitat, independentment de la tipologia o la forma jurídica, finançada majoritàriament per administracions públiques o subjecta al domini efectiu d'aquestes. - Límit: garantir respecte autonomia → investigacions 	<ul style="list-style-type: none"> - Municipis i altres ens de l'Administració local de les Illes Balears, així com els seus ens dependents o vinculats, inclosos mancomunitats i consorcis. - Parlament de les Illes Balears. - Sindicatura de Comptes, Consell Consultiu, Consell Econòmic i Social, Agència Tributària de les Illes Balears i tots els òrgans estatutaris i les entitats públiques de les Illes Balears. - Universitat de les Illes Balears. - Qualsevol ens amb participació pública en la seva personalitat jurídica o que tingui com a origen fons públics en el seu capital social o accionariat. - Límit: garantir respecte autonomia → investigacions que afectin a entitats que tinguin reconeguda autonomia. 	<p>dependents d'aquestes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Persones físiques i jurídiques privades concessionàries de serveis o perceptores de subvencions públiques o se'ls hagin atorgat crèdits, avals o altre tipus d'ajuda, benefici o prestació, o hagin obtingut permisos, llicències o autoritzacions. - Persones que prestin serveis en el sector públic andalús, i a la resta d'institucions, òrgans i organismes previstos en l'àmbit d'aplicació de la Llei. - Persones denunciants → persones físiques o jurídiques i entitats sense personalitat jurídica que formulin una denúncia davant l'Oficina, sobre fets que poguessin ser constitutius de frau, corrupció, conflicte d'interès o qualsevol altra activitat il·legal que vagi en detriment d'interessos públics o financers. - Límit general: garantir l'autonomia → entitats que la tinguin reconeguda.
--	--	---	--

	<p>que afectin a entitats que tinguin reconeguda autonomia.</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Límit especial 1: àmbit local→ principi d'autonomia local pel que fa les funcions en l'àmbit de l'Administració local d'Andalusia (art. 10 LOAFC). - Límit especial 2: àmbit universitats públiques andaluses→ principi d'autonomia universitària (art. 11 LOAFC). - Límit especial 3: límit investigacions→ limitació funcions i trasllat de les actuacions a l'òrgan competent de l'Administració local (art. 21.4 LOAFC).
--	---	--	--

TAULA 4: Àmbit d'actuació de les oficines anticorrupció. Font: elaboració pròpia.

a) L'espai comú de l'actuació de les oficines

Abans de tractar les diferències en l'àmbit d'actuació, el que volem deixar palès és l'espai comú, és a dir, aquelles institucions i subjectes que es troben sotmesos a l'actuació de totes les oficines. En aquest punt, el límit el marca l'OAC, atès que, de les quatre lleis, la LOAC és la que conté un àmbit d'actuació més restringit.

En termes generals, i malgrat la diferència en la literalitat de les redaccions que trobem a les lleis de creació d'oficines, es pot afirmar que és comú a totes elles preveure que l'actuació de l'oficina s'estén al sector públic de la comunitat autònoma, entenent com a tal els governs autonòmics i les administracions autonòmiques, l'administració local i les

universitats públiques, així com els seus ens o entitats vinculades o dependents, amb independència de la seva fórmula de creació. D'igual forma, l'actuació de l'oficina abasta l'ús de fons públics per part de subjectes privats, per raó d'una subvenció o contracte públic (art. 2 LOAC, art. 3 LAVAF, art. 2 LOAIB i art. 3 i 4 LOAFC).

b) Les diferències en l'àmbit d'actuació

Procedim ara a comentar els aspectes diferencials de l'àmbit d'actuació.

En primer lloc, es fa referència en algunes lleis (a totes menys a la LOAC) a les institucions i òrgans estatutaris. En aquest sentit, la LAVAF es refereix específicament a: les Corts Valencianes, Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes, Consell Valencià de Cultura, Acadèmia Valenciana de la Llengua, Comitè Econòmic i Social, Consell Jurídic Consultiu i qualsevol altra institució estatutària anàloga que es pugui crear en el futur, en relació amb la seva activitat administrativa i pressupostària (art. 3.c LAVAF). La LOAIB inclou en l'àmbit d'actuació de l'oficina el Parlament de les Illes Balears i la Sindicatura de Comptes, Consell Consultiu, Consell Econòmic i Social, Agència Tributària de les Illes Balears i tots els òrgans estatutaris i les entitats públiques de les Illes Balears (art. 2.1.e i .d LOAIB).

Per últim, hem de fer referència a aquelles lleis que, a la part comuna d'institucions afegixen, respecte de les estatutàries, només el parlament autonòmic. En aquesta línia, la LOAFC fa referència en l'àmbit d'aplicació de la llei a les institucions i òrgans previstos en el títol IV de l'Estatut d'Autonomia per a Andalusia, i altres entitats públiques que tinguin la consideració d'Administració institucional de la Junta d'Andalusia (art. 3.b LOAFC), títol en el qual es regula el Parlament d'Andalusia, la Presidència de la Junta i el Consell de Govern.

Per la seva banda, la LOAC requereix una menció diferenciada, perquè es preveu la seva actuació respecte del Parlament i altres institucions estatutàries però no *ex lege* directament, en el seu art. 4.2 LOAC, sinó que es preveu que es pugui estendre la seva activitat administrativa i de gestió patrimonial del Parlament de Catalunya i les institucions del títol II, capítol V, de l'estatut d'autonomia (Consell de Garanties Estatutàries, Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes i Consell de l'Audiovisual de Catalunya), a sol·licitud de la Mesa o la Presidència del Parlament, o dels òrgans corresponents de les altres institucions.

En aquests casos, com es veurà en el darrer apartat, algunes d'aquestes lleis de creació de les oficines fan deguda menció a la necessitat de preservar l'autonomia de l'ens estatutari en el desenvolupament de les seves funcions (per exemple, art. 5.3 LAVAF i 6.3 LOAIB).

Com a particularitats a destacar especialment, com hem vist, es pot esmentar la inclusió del Consell Jurídic Consultiu valencià i les institucions socials i culturals, i el Consell Consultiu i l'Agència Tributària balears.

A banda d'aquestes institucions de naturalesa estatutària, es poden destacar dues particularitats addicionals en l'àmbit d'aplicació de les lleis de creació.

Una d'elles és la inclusió a l'àmbit de la LAVAF dels partits polítics, organitzacions sindicals i organitzacions empresarials (art. 3.j LAVAF). Una clàusula similar es preveu a l'art. 4.4 de la Llei foral 7/2018, de 17 de maig, respecte de l'àmbit d'actuació de l'oficina anticorrupció de Navarra, que queda fora de l'anàlisi central d'aquest estudi.

Una altra és la clara distinció entre institucions i persones que fa la LOAFC, qüestió d'especial interès si es vol establir per llei un règim de protecció de persones denunciants (que puguin ser personal del sector públic i personal aliè a l'exercici del poder públic), ja que, en virtut de l'art. 4.1.f LOAFC, la llei resulta d'aplicació a qualsevol persona que formuli una denúncia. Acollir la denúncia i, eventualment, establir mesures de protecció hauria d'incloure's, també, en l'àmbit d'actuació de qualsevol de les oficines.

c) Limitacions en l'exercici de les funcions de l'oficina

Com a últim apunt, es pot afirmar que les lleis de creació de totes les oficines condicionen l'actuació de les oficines a la preservació de l'autonomia expressament reconeguda a les institucions a la Constitució Espanyola i als estatuts d'autonomia.

Així, en virtut de l'autonomia reconeguda constitucionalment a les universitats i a les entitats locals, trobem limitacions en l'actuació de les oficines en l'àmbit universitari i el nivell local (art. 5 i 6 LOAC; art. 5.3 LAVAF; art. 6.3 LOAIB; i art. 10 i 11 LOAFC), i referències a l'autonomia reconeguda estatutàriament a les institucions previstes als estatuts incloses en l'àmbit d'aplicació de les lleis de creació, incloent-hi els parlaments autonòmics (art. 5.3 LAVAF i art. 6.3 LOAIB). En aquest punt, volem destacar la previsió de la LOAFC, recollida als art. 10.4 i 11.3, d'establir convenis, protocols, plans i programes conjunts d'actuació en àmbit universitari i local.

Una important limitació de l'exercici de l'actuació de l'oficina en àmbit local es troba a la LOAFC. Quan la irregularitat detectada és en perjudici exclusiu de les administracions locals i les seves entitats o organismes vinculats, l'oficina no podrà actuar, ja que es preveu l'arxiu o el trasllat a l'òrgan local competent (art. 21.4 LOAFC). Aquesta limitació funcional tan intensa en l'àmbit local no s'aprecia a les altres oficines.

Tanquem aquest apartat amb la previsió general de delimitació, comuna a totes les lleis de creació, que les oficines no poden fer funcions que ja siguin atribuïdes a altres organismes o institucions, especialment a l'autoritat judicial, el Ministeri Fiscal i la

policia judicial (art. 7 LOAC, art. 5.2 LAVAF, art. 6.2 LOAIB i art. 12.2 LOAFC); i que la seva actuació és sens perjudici de les funcions atribuïdes a institucions com el defensor o defensora del poble corresponent o el tribunal o sindicatura de comptes autonòmic, entre d'altres (art. 7 LOAC, art. 5.1 LAVAF, art. 6.1 LOAIB; i art. 12 LOAFC).

II.4. Dependència orgànica i supervisió i control de l'activitat de l'oficina

Com ja hem vist, es reconeix a les oficines la condició d'independents, i, com a característica comuna, totes quatre s'adscriuen al corresponent parlament autonòmic (art. 1.1 LOAC, 1.1 LAVAF, 1.1 LOAIB i 6.1 LOAFC). I és, justament, el parlament la institució a la qual se li encarrega el control de l'oficina, i en conseqüència és davant del parlament que les oficines han de retre comptes amb caràcter general. Exposem ara els detalls d'aquest retiment de comptes, especificant davant qui han de retre comptes les oficines i de quina forma han de fer-ho, d'acord amb el que es preveu a les lleis de creació. Sobre aquests aspectes, es pot veure la informació comparativa a la **TAULA 5**.

Oficina Antifrau de Catalunya (OAC)	Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (AVAF)	Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears (OAIB)	Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (OAFC)
<p>Es relaciona amb el Parlament mitjançant la comissió parlamentària que s'estableixi.</p> <p>- MEMÒRIA Informació detallada en relació amb les activitats de l'Oficina.</p> <p>No han d'incloure's dades personals que permetin identificació de persones afectades fins que no recaigui</p>	<p>Es relaciona amb Les Corts mitjançant la comissió parlamentària que s'estableixi.</p> <p>- MEMÒRIA: Número i naturalesa de les denúncies presentades i també les que van ser objecte d'investigació i el resultat d'aquestes, amb especificació dels suggeriments o recomanacions formulades a l'administració i del nombre de procediments oberts a instàncies de l'agència, tant de</p>	<p>Es relaciona amb el Parlament per mitjà de la Mesa del Parlament de les Illes Balears i la comissió parlamentària que s'estableixi.</p> <p>- MEMÒRIA: Anàlisi global de les conclusions derivades de l'actuació investigadora i inspectora, i la proposta de mesures que es considerin apropiades, i la referència a mesures o actuacions adoptades pels òrgans competents.</p>	<p>Es relaciona amb el Parlament a través d'una comissió permanent de nova creació.</p> <p>- MEMÒRIA: Número i tipus d'actuacions realitzades, amb estimació de la dedicació, temps i recursos utilitzats.</p> <p>Nombre de denúncies presentades, amb indicació de les que suposen l'inici de procediments d'investigació i inspecció o que han estat arxivades o inadmeses a tràmit.</p> <p>Concreció actuacions traslladades als òrgans competents de les entitats integrants de</p>

<p>sanció penal o administrativa ferma.</p> <p>Han de constar el número i tipus d'actuacions realitzades, amb indicació expressa dels expedients iniciats, resultats de les investigacions practicades i especificació de recomanacions i requeriments cursats a les administracions públiques, i les seves respostes.</p> <p>Fer esment dels expedients tramitats per l'Oficina que hagin estat enviats a l'autoritat judicial o al Ministeri Fiscal.</p> <p>Liquidació del pressupost de l'Oficina en l'exercici anterior.</p> <p>Situació de la plantilla, amb la relació de llocs de treball.</p>	<p>caràcter administratiu com de caràcter judicial, contra funcionaris i càrrecs públics.</p> <p>No dades i referències personals que permetin la identificació de persones afectades, excepte quan ja siguin públiques a conseqüència de sentència penal o administrativa ferma.</p> <p>Liquidació del pressupost de l'Agència de l'exercici anterior.</p> <p style="text-align: center;">- RENDICIÓ DE COMPTES A LA CIUTADANIA</p> <p>Proporciona resultats de la seva acció als mitjans de comunicació, i també organitza trobades amb la societat civil per a participar-los directament els resultats de la seva activitat i les actuacions portades a terme, assenyalant les dificultats o reticències trobades.</p>	<p>No dades personals que permetin identificació de persones afectades tret que aquests siguin públiques a conseqüència d'una sentència ferma o que hagin estat sancionades fermament per contravenir el deure de col·laboració.</p> <p>Han de constar número i tipus d'actuacions realitzades, amb indicació expressa dels expedients iniciats, dedicació, temps i recursos utilitzats, resultats de les investigacions practicades i especificació de recomanacions i requeriments cursats a les administracions i els ens públics, i les seves al·legacions.</p> <p>Expedients tramitats enviats a l'autoritat judicial o al ministeri fiscal.</p> <p>Estimació de les possibles quantitats econòmiques reclamades en via judicial o administrativa.</p> <p>Variacions corresponents a la gestió del personal propi.</p> <p>Liquidació del pressupost de l'Oficina de l'exercici anterior.</p>	<p>l'Administració local de la Comunitat Autònoma d'Andalusia.</p> <p>Concreció dels procediments d'investigació i inspecció tramitats que:</p> <p>a) han estat traslladats a l'autoritat judicial o al Ministeri Fiscal, amb indicació dels procediments iniciats</p> <p>b) han estat traslladades a altres òrgans, en haver-se apreciat indicis de la comissió de possibles infraccions administratives, disciplinàries, comptables o concurrència de causes que justifiquin la iniciació d'un procediment de reintegrament de subvencions o qualsevol tipus d'ajudes, revisió d'ofici o altres actuacions per a la restitució de la legalitat o reparació del mal causat, amb la indicació dels procediments iniciats pels òrgans que són competents i el resultat d'aquests.</p> <p>c) que han suposat l'inici de procediments sancionadors per la possible comissió de les infraccions tipificades a la LOAFC i el resultat d'aquests.</p> <p>d) que han suposat l'inici de procediments sancionadors per la possible comissió de les infraccions tipificades en la Llei 3/2005, de 8 d'abril, i el resultat d'aquests.</p> <p>e) que han finalitzat mitjançant resolució dictada de conformitat amb el que s'estableix en l'art. 23.4.</p> <p>Concreció propostes i recomanacions formulades i les respostes a aquestes.</p>
---	--	---	--

		Situació de la plantilla, amb la relació de llocs de treball.	<p>Concreció comunicacions practicades amb finalitat de reparar les represàlies i perjudicis soferts per les persones denunciants i les respostes a aquestes.</p> <p>Concreció comunicacions practicades en els termes previstos en l'art. 38.</p> <p>Estimació quantitats econòmiques reclamades en via judicial o administrativa.</p> <p>Concreció incompliments deure de col·laboració.</p> <p>Liquidació del pressupost de l'Oficina de l'exercici anterior.</p>
--	--	---	--

TAULA 5: Dependència orgànica i retiment de comptes de les oficines. Font: elaboració pròpia.

a) Institucions de supervisió i control

Hem avançat que les oficines s'adscriuen als parlaments, i que és el parlament el que s'encarrega, d'acord amb les lleis de creació, del control de l'actuació de les oficines. Si analitzem amb major detall aquesta circumstància comuna, es poden detectar algunes diferències entre elles.

En primer lloc, l'OAC es relaciona amb el parlament mitjançant una comissió parlamentària, la qual també exerceix el control respecte de l'actuació de l'oficina (art. 12 LOAC). Aquesta comissió, que és la Comissió d'Afers Institucionals, no és una comissió específicament creada per a les relacions (inclòs el control) amb l'OAC. S'estableix el mateix respecte de l'AVAF (art. 5.4 LAVAF), i la comissió parlamentària, en aquest cas, és la Comissió d'Economia, Pressupostos i Hisenda, tampoc dedicada exclusivament a la relació amb l'oficina.

En canvi, les altres dues lleis contenen previsions lleugerament diverses. Així, la LOAIB preveu que l'oficina es relaciona amb una comissió parlamentària i també amb la Mesa⁸⁰, atribuint funcions diferents als dos òrgans. Així, les tasques de control ordinàries s'assignen a la comissió, mentre que a la Mesa li correspon comprovar els requisits de la persona candidata abans de l'elecció. No es tracta, tampoc, d'una comissió específicament creada amb aquesta finalitat, ja que la comissió amb la qual es relaciona l'OAIB és la Comissió d'Affers Institucionals i Generals del Parlament.

L'últim supòsit a destacar és el previst a la llei andalusa. D'acord amb la disposició transitòria segona de la LOAFC, temporalment la comissió parlamentària competent és la *Comisión Consultiva de Nombramientos, Relaciones con el Defensor del Pueblo Andaluz y Peticiones*, mentre no es crea una comissió permanent encarregada de les relacions del Parlament d'Andalusia amb l'OAFC, prevista en una modificació del reglament del parlament.

Sovint, es fa referència a altres funcions de la comissió parlamentària relacionades amb activitats de control, com ara el control del compliment dels requisits previstos legalment per la persona candidata a dirigir l'oficina, abans de la seva elecció pel parlament (art. 9.2 i 12.2 LOAC, art. 5.4 LAVAF i, en certa manera, art. 25.2 LOAFC) o la recepció de la memòria anual de l'oficina o els informes extraordinaris (art. 21.4 LOAC, art. 23 LAVAF, art. 33.3 LOAFC). En algun cas, també es preveu que la comissió parlamentària hagi de ser informada en cas d'incompliment del deure de secret en el marc de les actuacions d'investigació de l'oficina (art. 18.2 LOAC, art. 8.2 LAVAF i 11.2 LOAIB), ha de donar la seva conformitat a la designació del director o directora adjunt (art. 21.1 LOAIB) o se li reconeix el dret a poder donar inici a actuacions d'investigació de l'oficina (art. 14.1.b LOAIB), si bé aquest últim extrem no sembla totalment compatible amb l'autonomia funcional de les oficines.

b) Formes de retiment de comptes

La forma ordinària mitjançant la qual les oficines exposen quin ha estat el seu funcionament, a fi de retre comptes, és la memòria anual que es presenta al parlament. Així, en aquest bloc ens centrarem a analitzar alguns aspectes que regulen les lleis de creació sobre les memòries, com ara davant qui i com es presenten, i quin ha de ser el seu contingut. En darrer lloc, analitzarem un mecanisme de retiment de comptes ciutadà, que es preveu a la llei valenciana.

⁸⁰ Art. 9.4 LOAIB: “La Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción se relaciona con el Parlamento por medio de la Mesa del Parlamento de las Illes Balears y la comisión parlamentaria que se establezca. Esta comisión ejercerá el control orgánico de la actuación de la Oficina. Corresponde a la Mesa del Parlamento de las Illes Balears la comprobación de los requisitos exigidos al candidato o la candidata a director o directora antes de la elección por el Pleno del Parlamento”.

Sobre la memòria anual, el que es pot destacar com a nota comuna és que aquesta es presenta al parlament autonòmic en el primer trimestre de l'any, i que és pública (art. 22 LOAC, 22 LAVAF, 13 LOAIB i 33 LOAFC). A partir d'aquí, ens trobem amb algunes diferències formals sobre la presentació de la memòria. En el cas català, la LOAC es limita a indicar que el director o directora de l'oficina ha de fer el retiment de comptes de l'oficina amb una memòria anual pública que ha de presentar al parlament. La LAVAF, per la seva banda, estableix que la memòria es presenta pel director o directora de l'oficina en compareixença davant la comissió parlamentària competent i després se li dona trasllat al parlament (i és enviada a determinades institucions, com el Síndic de Greuges o la Sindicatura de Comptes, el ministeri fiscal i determinats òrgans judicials). La LOAIB, en una previsió interessant i diferenciada de la resta, indica que la memòria es remetrà a la Mesa del parlament a fi que sigui traslladada a la corresponent comissió parlamentària, la qual, addicionalment i sempre prèvia compareixença del director o directora de l'oficina, pot adoptar les resolucions que consideri oportunes. En el cas de l'oficina andalusa, es preveu que la persona titular de la direcció remeti la memòria al parlament per mediació de la comissió parlamentària competent, i després s'indica que presentarà la memòria (la direcció de l'oficina) davant del parlament.

Pel que fa a la publicitat de la memòria, si bé de forma general les lleis incideixen en el seu caràcter públic (excepte en el cas balear), la llei andalusa addicionalment preveu que la memòria anual de l'OAFIC sigui publicada als butlletins oficials del Parlament d'Andalusia i de la Junta d'Andalusia (art. 33.1 LOAFC).

L'últim aspecte de la memòria que contempen totes les lleis de creació és el seu contingut. En termes generals, totes segueixen un esquema similar al marcat per la llei de creació de la primera oficina anticorrupció de les analitzades (l'OAC), centrant l'interès molt particularment en les activitats d'investigació de les oficines i els resultats derivats d'aquestes⁸¹; la liquidació del pressupost i la situació de la plantilla. Per destacar-ne alguna particularitat significativa que pot servir per orientar reformes legislatives futures, podem indicar que les dues lleis que contenen expressament regulació de protecció de les persones denunciants inclouen com a contingut essencial de la memòria el nombre de denúncies amb indicació de les que han suposat l'inici de funcions investigadores (art. 22.1 LAVAF i art. 33 LOAFC), així com de les mesures i actuacions relacionades amb la protecció de les persones denunciants dutes a terme (art. 33.2.j i .k LOAFC). Un altre contingut peculiar diferencial es pot trobar a les lleis balear i andalusa, en què es preveu incorporar a la memòria l'estimació de les possibles quantitats econòmiques reclamades en via judicial o administrativa (art. 13.1 LOAIB i 33.2.l LOAFC). Es tracta, en definitiva, d'un document per a posar en valor la importància i

⁸¹ Sobre la concepció de les oficines anticorrupció com a ens de control centrats en la investigació ja ens hem referit, de forma crítica, en un altre estudi, al que ens remetem (CAPDEFERRO VILLAGRASA, O, "El paper de l'Oficina Antifrau de Catalunya en la lluita contra la corrupció en el sector públic català", cit.).

impacte de l'activitat de l'oficina, i que en permet avaluar l'efectivitat de la seva actuació anticorrupció. Per aquest motiu es pot apuntar la necessitat d'especificar a la llei quines poden ser les dades o els indicadors rellevants d'efectivitat i impacte de l'actuació de l'oficina.

L'altra forma de retiment de comptes que es preveu a les lleis de creació és el ciutadà, previst a l'art. 25 LAVAF. Aquest article imposa a l'oficina valenciana l'obligació de retre comptes davant la ciutadania, amb una clàusula de mitjans oberta (fent ús de tots aquells mitjans que “puguin ser suficients per a que la ciutadania pugui estar degudament informada”), i a continuació imposa específicament que faciliti els resultats de la seva acció als mitjans de comunicació i que organitzi trobades amb la societat civil per a fer-la directament partícip dels resultats de l'actuació.

En desenvolupament d'aquesta i altres previsions, es crea l'any 2019 el Consell de Participació de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraus i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, òrgan de participació ciutadana de l'oficina i davant del qual el director o directora de l'AVAF ha de retre comptes (art. 13.1.z RAVAF). Certament, la creació d'aquest òrgan de participació ciutadana a l'oficina no és expressament prevista a la llei, encara que en deriva, com hem vist, sinó que es troba al reglament (art. 24 RAVAF i següents). Malgrat això, sembla una bona pràctica, tant per a incrementar la transparència i participació ciutadana respecte del funcionament de l'oficina com per a fer de contrapès de possibles usos abusius de control duts a terme pel parlament⁸².

II.5) La Direcció i la Direcció Adjunta

a) El mandat de la Direcció

El mandat del director o directora de l'Oficina Antifrau catalana és de sis anys des de la data en què és triat pel Parlament (art. 8.4 LOAC), a diferència de l'AVAF, que estableix la duració del mandat de la Direcció en els set anys, des de la data en què és escollit per Les Corts (art. 26.2 LAVAF). La LOAIB segueix uns criteris diferenciats, i fixa que el mandat del director o directora de l'OAIB és de cinc anys (art. 17.4 LOAIB). L'andalusa també preveu que el mandat de la persona titular de la Direcció de l'Oficina serà de cinc anys des de la data de la seva elecció pel Parlament d'Andalusia (art. 25.4 LOAFC).

⁸² Ens referim en particular a la situació generada per un increment notable en la fiscalització política de l'activitat de l'oficina valenciana, que ha donat lloc a un pronunciament al respecte del Consell de Participació del mes de maig de 2021, consultable a: https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/04/Pronunciamiento_CdP.pdf

Cap de les oficines antifrau contempla la renovació del mandat de la direcció, llevat de la balear, on la reelecció haurà de ser decidida pel Parlament en els mateixos termes que l'elecció (article 17.4 LOAIB)⁸³.

En aquest sentit, la LOAC disposa expressament que el director o directora de l'Oficina no podrà ser reelegit (article 8.4 LOAC). L'oficina antifrau de València també ho fa d'aquesta manera, ja que determina que el mandat del director o directora és de set anys des de la data de la seva elecció per Les Corts, però no serà renovable (article 26.2 LAVAF). La normativa reguladora de l'OAFB també explicita que no serà renovable el mandat de la direcció, concretament a l'art. 25.4 LOAFC.

Finalment, com s'ha esmentat, l'OAIB és l'única de les oficines que obre la possibilitat a la renovació del mandat de la direcció, que haurà de decidir-se pel Parlament, i seguint els mateixos criteris que condicionen l'elecció del director o directora de l'Oficina. La LOAIB permet la pròrroga del mandat de la direcció, i el que la LOAIB contempla a aquest respecte és que el mandat del director o la directora és de cinc anys, prorrogable per cinc anys més sense possible extensió més enllà del segon mandat (article 17.4 LOAIB)⁸⁴.

Oficina Antifrau de Catalunya (OAC)	Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (AVAF)	Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears (OAIB)	Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (OAFB)
- 6 anys; no renovable	- 7 anys; no renovable	- 5 anys; prorrogable per 5 anys més	- 5 anys; no renovable

⁸³ Si atenem a altres models no analitzats aquí en detall, es pot esmentar la possibilitat, segons la llei de creació de l'oficina navarresa, de poder reelegir candidat, però si han passat sis anys des de la finalització del seu mandat anterior (art. 33.3 Llei foral 7/2018).

⁸⁴ Volem indicar que l'art. 17.4 LOAIB induïx a confusions, atès que sembla utilitzar de forma indistinta els termes "pròrroga" de mandat i "reelecció", figures que, al nostre parer, són diferents i que haurien de tenir, en cas de preveure's, un règim diferenciat. Així, una pròrroga es podria preveure per a període més curts que el mandat ordinari, com a solució temporal, per exemple per a aquells supòsits en què ja ha finalitzat el primer mandat del director o directora i encara no ha estat reelegit o reelegida pel parlament, o no s'ha escollit cap altra persona diferent en el seu lloc, com a nou director o directora. En canvi, la reelecció seria el sistema mitjançant el qual és possible escollir la mateixa persona per al mateix càrrec més d'una vegada, circumstància que a la LOAIB estaria limitada a dos mandats (una sola reelecció).

TAULA 6: Duració del mandat de la Direcció. Font: elaboració pròpia.

b) Requisits del Director o Directora

La LOAC, a diferència de les altres oficines, únicament preveu com a requisit del director o directora no estar afiliat a cap partit polític, sindicat ni associació empresarial (art. 8.2).

La LAVAF, entre els requisits exigits per a poder ser director o directora de l'agència, preveu, d'acord amb el seu art. 26.3, el següent: el director o directora és triat per les Corts Valencianes entre els ciutadans i ciutadanes majors d'edat que gaudeixin del ple ús dels seus drets civils i polítics i que compleixin les condicions d'idoneïtat, prohibitat i professionalitat necessàries per a exercir el càrrec. A més, hauran d'estar en possessió de títol universitari superior que resulti idoni per a les funcions atribuïdes i haurà de comptar amb més de deu anys d'activitat laboral o professional relacionada amb l'àmbit funcional de l'agència. Finalment, hauran de tenir el veïnatge administratiu de la Comunitat Valenciana.

L'Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears preveu com a requisits del director o directora de l'Oficina no estar afiliat o afiliada a cap partit polític, sindicat ni associació empresarial (aquest requisit també era exigint per l'OAC). Per afegiment, el director o directora exercirà les seves tasques amb plena independència, i idoneïtat, honorabilitat, i professionalitat necessàries per a exercir el càrrec. Haurà de tenir reconeguda competència i estar en possessió d'una titulació universitària.

L'O AFC preveu uns requisits pel director o directora de l'Oficina semblants als que exigeix Balears, ja que també haurà de tenir reconeguda competència, i exercir el càrrec amb idoneïtat, honorabilitat, independència i professionalitat. També es necessitarà una titulació universitària idònia per a les funcions atribuïdes i més de deu anys d'experiència professional acreditada relacionada amb la prevenció i lluita contra el frau, la corrupció i el conflicte d'interès.

Oficina Antifrau de Catalunya (OAC)	Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (AVAF)	Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears (OAIB)	Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (O AFC)
-------------------------------------	---	--	---

<ul style="list-style-type: none"> - Majoria d'edat. - Ple ús dels drets civils i polítics. - Complir condicions d'idoneïtat, probitat i professionalitat necessàries per a exercir el càrrec. - Veïnatge administratiu de Catalunya 	<ul style="list-style-type: none"> - Major d'edat que gaudeixi del ple ús dels seus drets civils i polítics. - Idoneïtat, probitat i professionalitat necessàries per a exercir el càrrec. - Estar en possessió de títol universitari superior que resulti idoni per a les funcions atribuïdes. - Més de deu anys d'activitat laboral o professional relacionada amb l'àmbit funcional de l'agència. - Veïnatge administratiu de la Comunitat Valenciana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconeguda competència - Idoneïtat, honorabilitat, independència i professionalitat necessàries per a exercir el càrrec - Estar en possessió d'una titulació universitària. - Més de deu anys d'experiència professional acreditada. - Veïnatge administratiu de la comunitat. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconeguda competència - Idoneïtat, honorabilitat, independència i professionalitat. - Titulació universitària idònia per a les funcions atribuïdes. - Més de deu anys d'experiència professional acreditada relacionada amb la prevenció i lluita contra el frau, la corrupció i el conflicte d'interès.
--	--	--	--

TAULA 7: *Requisits del director o directora. Font: elaboració pròpia.*

c) Nomenament del director o directora

En aquest apartat podem diferenciar en dos moments o fases: la proposta o proposició de candidatures i l'elecció posterior del candidat o candidata que ocuparà la Direcció de l'oficina.

Si ens centrem, primerament, en el cas de Catalunya, **la proposició** del director o directora de l'OAC es regula a l'art. 9.2 LOAC. Segons aquesta regla, és el president o presidenta del govern autonòmic a qui correspon presentar un únic candidat o candidata per a la direcció de l'oficina, davant el Parlament. El candidat o candidata ha de comparèixer davant la comissió parlamentària corresponent, la qual avaluarà el candidat o candidata en relació amb els requisits fixats a la llei per a ocupar el càrrec.

Pel que fa a l'AVAF, l'art. 26.4 de la Llei reguladora, estableix que les persones candidates a ocupar el càrrec seran proposades a Les Corts per organitzacions socials que treballin en l'actualitat contra el frau i la corrupció en la Comunitat Valenciana i pels grups parlamentaris. Les persones candidates hauran de comparèixer davant la comissió parlamentària corresponent en el marc d'una convocatòria pública a aquest efecte per a ser avaluades en relació amb les condicions requerides per al càrrec. L'acord aconseguit en aquesta comissió serà traslladat al Ple de Les Corts Valencianes.

La LOAIB contempla la possibilitat dels grups parlamentaris de poder proposar a la Mesa del Parlament les candidatures a director o directora de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció i, una vegada comprovat el compliment dels requisits i de les condicions, la Presidència del Parlament sotmetrà al Ple del Parlament l'elecció del candidat o candidats (art. 19.3 LOAIB).

La normativa que regula l'oficina antifrau andalusa, a l'art. 25.2, fixa que les persones candidates a ocupar el càrrec seran proposades pels grups parlamentaris a la Mesa del Parlament. Les persones candidates hauran de comparèixer davant la comissió parlamentària corresponent, amb la finalitat que s'examini si la seva experiència, formació i capacitat són les adequades per al càrrec. Una vegada avaluades, la Presidència del Parlament sotmetrà al Ple l'elecció de les candidatures.

Pel que fa a l'elecció del candidat o candidata, en el cas de l'OAC, el candidat o candidata és elegit director o directora de l'Oficina Antifrau pel Ple del Parlament per majoria de tres cinquenes parts. Si no obté la majoria requerida, ha de sotmetre's a una segona votació, en la mateixa sessió del Ple, en la qual requereix el vot favorable de la majoria absoluta dels membres de la cambra per a ser triat (art. 9.3 LOAC). El director o directora de l'Oficina Antifrau és nomenat pel president o presidenta del Parlament i ha de prendre possessió del càrrec en el termini d'un mes des de la data de la publicació del nomenament en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» (art. 9.4 LOAC).

El director o directora de l'AVAF també és escollit per majoria de 3/5 parts del Ple de Les Corts (art. 26.5 LAVAF). Si no obté la majoria requerida, es faran noves propostes pel mateix procediment en el termini màxim d'un mes. El director o directora de l'agència, després de ser triat per Les Corts, és nomenat per la persona que ostenti la Presidència de Les Corts i ha de prendre possessió del càrrec en el termini d'un mes des de la data de la publicació del nomenament en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana» (art. 26.6 LAVAF).

El càrrec de director o directora a l'Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears és triat, de nou, pel Parlament de les Illes Balears mitjançant votació per majoria de tres cinquenes parts dels seus membres (art. 19.1 LOAIB). Si no obté la majoria requerida, se sotmetrà a una segona votació, en una següent sessió plenària a

celebrar en un termini no inferior a quinze dies, en la qual requereix el vot favorable de la majoria absoluta dels membres de la cambra per a ser triat o triada (art. 19.2 LOAIB).

L'O AFC preveu les mateixes regles, per a l'elecció del director o directora, que l'O AIB. La persona titular de la Direcció de l'Oficina serà triada pel Ple del Parlament d'Andalusia mitjançant votació per majoria de tres cinquenes parts de les persones que el componguin (art. 25.1 LOAFC). Si no s'obtingués la majoria requerida, se sotmetrà a una segona votació en un termini no inferior a quinze dies, requerint-se la majoria absoluta de les persones que componguin el Parlament d'Andalusia.

Oficina Antifrau de Catalunya (OAC)	Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (AVAF)	Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears (OAIB)	Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (O AFC)
<ul style="list-style-type: none"> - Proposició: president o presidenta de la Generalitat - Elecció: majoria de 3/5 parts del Ple del Parlament; majoria absoluta en segona votació. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proposició: a Les Corts per organitzacions socials que treballin contra el fraud i la corrupció en la Comunitat Valenciana i pels grups parlamentaris. - Elecció: majoria de 3/5 parts del Ple de Les Corts. 	<ul style="list-style-type: none"> Proposició: grups parlamentaris a la Mesa del Parlament. - Elecció: majoria de 3/5 parts del Parlament de les Illes Balears; majoria absoluta en segona votació. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proposició: grups parlamentaris a la Mesa del Parlament. - Elecció: majoria de 3/5 parts del Ple del Parlament d'Andalusia; majoria absoluta en segona votació.

TAULA 8: Nomenament del director o directora. Font: elaboració pròpia.

d) El cessament

Partint del llistat de causes per les quals es produeix el cessament del director o directora, aprovat per la LOAC (la primera de les lleis de creació d'aquestes oficines), es comparen les causes de cessament de les diferents oficines.

La Llei reguladora de l'OAC preveu, com a causes de cessament, les següents (article 11.1 LOAC):

- Renúncia.
- Extinció del mandat.
- Incompatibilitat sobrevinguda.
- Incapacitat declarada judicialment.
- Inhabilitació per a l'exercici dels drets polítics declarada per decisió judicial ferma.
- Condemna mitjançant sentència ferma a causa de delictes.
- Negligència notòria i greu en el compliment de les obligacions i deures del càrrec.

Les tres lleis reguladores de les altres oficines mantenen en termes generals aquest llistat, però actualitzen i amplien el supòsit referit a la responsabilitat penal, indicant com a causes de cessament del director o directora, en les seves diferents redaccions incorporades a cada llei: la imputació amb mesures cautelars, obertura de judici oral o condemna ferma per delictes (art. 28.1 LAVAF i 20.1 LOAIB); i tenir la condició de persona investigada en un procediment penal per delictes en el qual s'hagin adoptat mesures cautelars contra la persona titular de la Direcció de l'Oficina, d'encausada en un procediment penal per delictes o de condemnada mitjançant sentència ferma per delictes (art. 28.1 LOAFC).

Per últim, la llei reguladora de l'oficina anticorrupció valenciana preveu també la pèrdua del veïnatge administratiu de la Comunitat Valenciana (art. 28.1 LAVAF), atès que és un requisit per a ser director o directora de l'oficina, i la LOAFC incorpora també com a causa la defunció (art. 28.1 LOAFC).

Oficina Antifrau de Catalunya (OAC)	Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (AVAF)	Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears (OAIB)	Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (O AFC)
<ul style="list-style-type: none"> - Renúncia. - Extinció del mandat. - Incompatibilitat sobrevinguda. 	<ul style="list-style-type: none"> - Renúncia. - Extinció del mandat. - Incompatibilitat sobrevinguda. 	<ul style="list-style-type: none"> - Renúncia. - Extinció del mandat. - Incompatibilitat sobrevinguda (amb dret tràmit d'audiència). 	<ul style="list-style-type: none"> - Renúncia. - Extinció del mandat. - Causes d'incompatibilitat previstes en l'art. 27 amb posterioritat a

<ul style="list-style-type: none"> - Incapacitat declarada judicialment. - Inhabilitació per a l'exercici dels drets polítics declarada per decisió judicial ferma. - Condemna mitjançant sentència ferma a causa de delictes. - Negligència notòria i greu en el compliment de les obligacions i deures del càrrec. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incapacitat declarada judicialment. - Inhabilitació per a l'exercici dels drets polítics declarada per decisió judicial ferma. - Imputació amb mesures cautelars, apertura de judici oral o condemna (ferma) per delictes. - Negligència notòria i greu en el compliment de les obligacions i deures del càrrec. - Pèrdua del veïnatge administratiu de la Comunitat Valenciana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incapacitat declarada judicialment. - Inhabilitació per a l'exercici dels drets polítics declarada per decisió judicial ferma. - Imputació amb mesures cautelars, apertura de judici oral o condemna (ferma) per delictes. - Negligència notòria i greu en el compliment de les obligacions i deures del càrrec. 	<p>la presa de possessió del càrrec.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Defunció o incapacitat declarada per decisió judicial ferma. - Inhabilitació per a l'exercici dels drets polítics declarada per decisió judicial ferma. - Condició d'investigada en un procediment penal per delictes en el qual s'hagin adoptat mesures cautelars contra la persona titular de la Direcció de l'Oficina, d'encausada en un procediment penal per delictes o de condemnada mitjançant sentència ferma per delictes. - Negligència notòria i greu en el compliment de les obligacions i deures del càrrec.
--	--	---	---

TAULA 9: Cessament del director o directora. Font: elaboració pròpia.

En relació amb la manera en què es produeix el cessament del director/a de l'OAC, l'article 11.2 de la llei reguladora de l'Oficina Antifrau de Catalunya estableix una sèrie de previsions que cal tenir presents. En aquest sentit, preveu que, si la causa de cessament es fonamenta en l'existència de negligència notòria i greu en el compliment de les obligacions i deures del càrrec (art. 11.1.g LOAC), el cessament del director o directora

de l'Oficina ha de ser proposat per la corresponent comissió parlamentària, a la qual el director o directora té dret a assistir i fer ús de la paraula, i ha d'acordar-ho el Ple del Parlament per majoria de tres cinquenes parts. Si no s'aconsegueix la majoria requerida, ha de fer-se una segona votació, en la mateixa sessió del Ple, en la qual el cessament requereix el vot favorable de la majoria absoluta dels membres de la cambra. En canvi, si el cessament es produeix per qualsevol altra de les causes llistades a l'article 11.1 de la LOAC, en aquests casos serà resolt pel president o presidenta del Parlament. L'art. 11.3 preveu que en cas d'extinció del mandat, es mantingui, de forma interina, el director o directora cessat en l'exercici del càrrec; i, per a la resta de casos, les funcions les desenvoluparia interinament la direcció adjunta.

Pel que fa a el cas valencià, també preveu la LAVAF que en cas de tractar-se de negligència notòria i greu en el compliment de les obligacions i deures del càrrec (art. 28.1.g) LAVAF), el cessament del director o directora de l'Agència ha de ser proposat i aprovat per la comissió parlamentària corresponent. En aquest cas, amb anterioritat a la votació en comissió es donarà audiència al director o directora, i després es procedirà a la votació per la majoria absoluta dels seus membres. La proposta de cessament haurà de ser elevada al Ple de Les Corts i aprovada per majoria de tres cinquenes parts. En la resta de supòsits que habiliten el cessament (art. 28.1 LAVAF), d'acord amb l'article 28.2 LAVAF, correspondrà el mateix a la Presidència de Les Corts.

La LOAIB, a aquest respecte, segueix la mateixa línia que les dues anteriors oficines, i contempla a l'article 20.2 que, en cas que la causa sigui la determinada per la lletra g) de l'article 20.1 LOAIB (negligència notòria i greu en el compliment de les obligacions i deures del càrrec), el cessament del director o la directora serà proposat per la corresponent comissió parlamentària, a la qual el director o la directora té dret a assistir i fer ús de la paraula, i ho acordarà el Ple del Parlament per majoria de tres cinquenes parts. En cas de no aconseguir-se la majoria requerida, es realitzarà una segona votació en un termini no inferior a quinze dies, en la qual serà suficient el vot favorable de la majoria absoluta dels membres de la cambra. En tots els altres casos que es contemplen a l'article 20.1 LOAIB, el cessament es resoldrà pel president o la presidenta del Parlament. Tal com s'ha vist en el cas català, la LOAIB preveu que en cas d'extinció del mandat, es mantingui, de forma interina, el director o directora cessat en l'exercici del càrrec mentre que per a la resta de casos, les funcions les desenvoluparia interinament la direcció adjunta o la persona funcionària designada en substitució. Hem d'apuntar, però, que a diferència del cas català, la LOAIB preveu mantenir en el càrrec el director o directora adjunta si així ho considera la nova direcció (art. 20.4 LOAIB).

Finalment, l'article 28.6 de la LOAFC indica que el cessament de la persona titular de la Direcció de l'Oficina serà acordat per la Presidència del Parlament d'Andalusia i haurà de

publicar-se en el “Butlletí Oficial del Parlament d'Andalusia” i en el “Butlletí Oficial de la Junta d'Andalusia”. La LOAFC, a diferència de les altres lleis d'oficines anticorrupció, estableix unes previsions més detallades, concretes i específiques en funció de la causa que motivi del cessament de la Direcció.

En cas de renúncia de la Direcció, o si es produeix una defunció o incapacitat declarada per decisió judicial ferma, la inhabilitació per a l'exercici dels drets polítics declarada per decisió judicial ferma, o bé tenir la condició d'investigada en un procediment penal per delictes en el qual s'hagin adoptat mesures cautelars contra la persona titular de la Direcció de l'Oficina, d'encausada en un procediment penal per delictes o de condemnada mitjançant sentència ferma per delictes, el cessament s'acordarà a la data en què es tingui coneixement fefaent de la causa de cessament, i amb efectes des d'aquesta mateixa data (art. 28.2 LOAFC). En el cas que la causa fos l'establerta en l'apartat 1, paràgraf c) de l'article 28.1 LOAFC (causes d'incompatibilitat previstes a l'art. 27 amb posterioritat a la presa de possessió del càrrec), el cessament s'acordarà en la data en què es constati l'existència de la causa que el motivi per la comissió parlamentària corresponent i amb efectes des de la data en què es determini que concorre la causa de cessament (art. 28.3 LOAFC). Si la causa és l'establerta en l'apartat 1, paràgraf g) de l'article 28.1 LOAFC (negligència notòria i greu en el compliment de les obligacions i deures del càrrec), la llei contempla que el cessament serà acordat pel Parlament d'Andalusia per majoria de dues terceres parts de les persones que el componguin. En aquest supòsit, la causa de cessament haurà de ser prèviament analitzada per la corresponent comissió parlamentària, a la qual la persona titular de la Direcció de l'Oficina tindrà dret a assistir i fer ús de la paraula. Si no s'obtingués la majoria requerida, se sotmetrà a una segona votació en un termini no inferior a quinze dies, requerint-se la majoria absoluta de les persones que componguin el Parlament d'Andalusia (art. 28.4 LOAFC). Finalment, si es tracta de la causa taxada en l'apartat 1, paràgraf b) de l'article 28.1 LOAFC (extinció del mandat), es produirà el cessament automàtic de la persona titular de la Direcció de l'Oficina, però aquesta continuarà exercint en funcions el seu càrrec fins a la presa de possessió de la nova Direcció, que haurà de tenir lloc dins dels tres mesos següents al moment en què es produeixi l'expiració del mandat anterior. En els altres supòsits de cessament exercirà les funcions atribuïdes a la persona titular de la Direcció de l'Oficina la persona funcionària a la qual, conforme al que es preveu en el reglament de règim interior i funcionament, li correspongui la substitució d'aquella (art. 28.5 LOAFC).

e) Les incompatibilitats

Pel que fa a les incompatibilitats del director o directora, cada oficina antifrau determina el seu llistat d'incompatibilitats, tot i que algunes d'elles són semblants.

L'OAC disposa aquest llistat a l'art. 10.1 de la Llei, i s'entenen com a incompatibilitats les següents:

- Qualsevol mandat representatiu.
- La condició de membre del Consell de Garanties Estatutàries, del Tribunal Constitucional, del Síndic de Greuges i de la Sindicatura de Comptes o qualsevol càrrec designat pel Parlament de Catalunya o per les Corts Generals.
- Qualsevol càrrec polític o funció administrativa de l'Estat, de les comunitats autònomes, dels ens locals i dels seus ens vinculats o dependents, així com els organismes o institucions comunitàries o internacionals.
- L'exercici de qualsevol activitat professional, mercantil o laboral.
- L'exercici en actiu de les carreres judicial i fiscal.
- Qualsevol càrrec directiu o d'assessorament en associacions, fundacions i altres entitats sense ànim de lucre.

La resta de lleis, novament, segueixen un llistat molt similar, amb alguna petita variació, que ara referirem, i tenint en tot cas present que la clàusula referida a la condició de membre d'institucions estatutàries o altres càrrecs designats parlamentàriament s'adapta en cada cas a les diferents institucions de cada comunitat autònoma.

La llei valenciana preveu les incompatibilitats del director o directora a l'art. 27.1 LAVAF. Aquest precepte esmenta que la condició de director o directora de l'agència és incompatible amb els mateixos supòsits vistos anteriorment, i afegeix a aquell llistat l'afiliació a qualsevol partit polític, sindicat o associació professional o empresarial, afegit que també incorpora la LOAFC.

La LOAIB regula les causes d'incompatibilitat a l'article 18.1, sense incorporar cap novetat respecte del llistat de la LOAC.

Finalment, la LOAFC preveu també causes d'incompatibilitat de la direcció, previstes a l'art. 27.1 LOAFC i estableix un llistat que, en la seva literalitat, és el que presenta més diferències respecte del de la LOAC, malgrat que molts dels supòsits que preveu també es troben coberts a les altres lleis, amb una redacció o ordre lleugerament diferent (com ara l'exercici de càrrecs representatius, o de designació parlamentària). A banda de les causes que sí que són idèntiques en la seva literalitat (l'exercici de qualsevol activitat professional, mercantil o laboral, o l'exercici en actiu de la carrera judicial i fiscal i l'exercici de càrrec directiu o d'assessorament en associacions, fundacions i entitats sense ànim de lucre), la incompatibilitat prevista a la LOAFC fa referència també, de forma diferenciada, a:

- L'exercici de qualsevol càrrec d'elecció o designació política o que impliqui desenvolupament de funcions administratives, pertanyent a l'Administració General de l'Estat, les administracions de les comunitats autònomes, les entitats que integren l'Administració local, els organismes públics i entitats de dret públic o privat vinculats o dependents de les administracions públiques, les universitats públiques i els organismes o institucions de la Unió Europea o internacionals.

En últim lloc, i com hem avançat abans, també es preveu la incompatibilitat amb l'afiliació a qualsevol partit polític, sindicat o associació professional o empresarial, com a la LAVAF.

Oficina Antifrau de Catalunya (OAC)	Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (AVAF)	Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears (OAIB)	Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (O AFC)
<p>Mandat representatiu.</p> <p>Condicció de membre del Consell de Garanties Estatutàries, del Tribunal Constitucional, del Síndic de Greuges i de la Sindicatura de Comptes o qualsevol càrrec designat pel Parlament de Catalunya o per les Corts Generals.</p> <p>Qualsevol càrrec polític o funció administrativa de l'Estat, de les comunitats autònomes, dels ens locals i dels seus ens vinculats o dependents, així com els organismes o institucions comunitàries o internacionals.</p> <p>Exercici de qualsevol activitat professional, mercantil o laboral.</p>	<p>Càrrec representatiu.</p> <p>Condicció de membre del Tribunal Constitucional, Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes, Consell Valencià de Cultura, Acadèmia Valenciana de la Llengua, Comitè Econòmic i Social, Consell Jurídic Consultiu o de qualsevol càrrec designat per les Corts, pel Congrés dels Diputats o pel Senat.</p> <p>Càrrec polític o funció administrativa de l'Estat, de les comunitats autònomes, dels ens locals i dels ens que estan vinculats o que depenguin d'aquests, i també dels organismes o institucions comunitàries internacionals.</p> <p>Exercici d'activitat professional, mercantil o laboral.</p>	<p>Mandat representatiu en l'àmbit estatal, autonòmic, insular i local.</p> <p>Condicció de membre del Consell Consultiu, del Tribunal Constitucional, del Síndic de Greuges i de la Sindicatura de Comptes o càrrec designat pel Parlament de les Illes Balears, el Congrés dels Diputats o el Senat de l'Estat.</p> <p>Càrrec polític o funció administrativa de l'Estat, de les comunitats autònomes, dels ens insulars o locals i dels seus ens vinculats o dependents, així com dels organismes o institucions comunitàries o internacionals.</p> <p>Exercici de qualsevol activitat professional, mercantil o laboral.</p>	<p>Càrrec representatiu a conseqüència de la celebració d'eleccions.</p> <p>Càrrec designat pel Parlament d'Andalusia, pel Congrés dels Diputats o pel Senat.</p> <p>Càrrec d'elecció o designació política o que impliqui desenvolupament de funcions administratives, pertanyent a l'Administració General de l'Estat, les administracions de les comunitats autònomes, les entitats que integren l'Administració local, els organismes públics i entitats de dret públic o privat vinculats o dependents de les administracions públiques, les universitats públiques i els organismes o institucions de la UE o internacionals.</p> <p>Exercici d'activitat professional, mercantil o laboral.</p>

Exercici en actiu de les carreres judicial i fiscal.	Exercici en actiu de la carrera judicial i fiscal.	Exercici en actiu de les carreres judicial i fiscal	Exercici en actiu de la carrera judicial i fiscal.
Qualsevol càrrec directiu o d'assessorament en associacions, fundacions i altres entitats sense ànim de lucre.	Càrrec directiu o d'assessorament en associacions, fundacions i entitats sense ànim de lucre.	Càrrec directiu o d'assessorament en associacions, fundacions i entitats sense ànim de lucre.	Desenvolupament de càrrec directiu o d'assessorament en associacions, fundacions i entitats sense ànim de lucre.
	Afiliació a partit polític, sindicats o associacions professionals o empresarials.		Afiliació a partit polític, sindicat o associació professional o empresarial.

TAULA 10: Incompatibilitats del director o directora. Font: elaboració pròpia.

f) La Direcció Adjunta

La regulació de les quatre oficines anticorrupció objecte d'aquest estudi preveu la possibilitat d'incorporar a les oficines el càrrec de director adjunt o directora adjunta. Amb caràcter general, les lleis dediquen un precepte a regular aquesta funció, on s'exposen els aspectes més rellevants i les funcions que duu a terme la persona que ocupa aquest càrrec, si bé, en algun cas, excepcionalment, aquesta previsió es troba directament al reglament de règim interior (AVAF i OAFC).

f.1) Aspectes generals de la Direcció Adjunta: les principals previsions normatives

Pel que fa a Catalunya (art. 25.1 LOAC) i Balears (art. 21.1 LOAIB), els criteris que se segueixen per procedir al nomenament del director adjunt o directora adjunta són els mateixos. En aquest sentit, el director adjunt o directora adjunta el/la nomena el director o directora de l'OAC i de l'OAIB, prèvia conformitat de la comissió parlamentària.

En el cas de Balears, es preveuen una sèrie d'especificitats, tals com les següents: ha de ser una persona que pertanyi a un cos funcional de qualsevol administració pública i ha de comptar amb més de deu anys d'experiència professional acreditada. A més, li són aplicables les condicions d'elegibilitat i les incompatibilitats corresponents al director o la directora. La selecció del director adjunt o directora adjunta atindrà els principis de mèrit i capacitat i als criteris d'idoneïtat, i es garantirà la publicitat i la concurrència. D'acord amb l'art. 21.4 LOAIB, si no es nomena algú específicament per a exercir la direcció adjunta, es pot designar per la direcció un funcionari o funcionària de l'oficina de l'àmbit d'investigació perquè desenvolupi aquestes funcions.

El reglament de l'AVAF, amb relació a aquesta figura, esmenta que ocuparà el càrrec de director adjunt o directora adjunta de l'AVAF la persona titular de la Direcció

d'Assumptes Jurídics, per tant, parlem d'una direcció específica de l'Agència. Les previsions respecte a la Direcció Adjunta de l'Agència es troben als art. 14.1, 15.1 i 18.1 i 2 del Reglament de funcionament i règim interior de l'Agència (arran de la modificació de 16 de desembre de 2021). En conseqüència, no es tracta d'un càrrec que implica la incorporació d'una nova persona a l'oficina, sinó que s'atribueixen les funcions de direcció adjunta a una persona que ja desenvolupa unes altres funcions en el si de l'oficina.

Finalment, l'art. 20 del Reglament de Règim Interior i Funcionament de l'O AFC regula la Direcció Adjunta de l'Oficina andalusa, que estableix, entre altres qüestions, les funcions que s'encomanen al director adjunt o directora adjunta de l'O AFC. El nomenament d'aquest i altres càrrecs i llocs, en la posada en funcionament de l'oficina, ha estat efectuat per la Mesa del Parlament, i es detecta que tant la llei (que ni tan sols esmenta la direcció adjunta) com el reglament aporten poca informació sobre qui i com nomena o atribueix les funcions de direcció adjunta.

f.2) Funcions del director adjunt o directora adjunta

En primer lloc, al director adjunt o directora adjunta de l'OAC, d'acord amb l'art. 25.2 LOAC, li correspon col·laborar amb el director o directora de l'Oficina Antifrau en les tasques que aquest li encomani, substituir-ho en cas d'absència o incapacitat temporal i assumir les funcions que d'acord amb la llei li delegui.

Els preceptes anteriorment citats del Reglament de funcionament i règim interior de l'AVAF, preveuen, entre les funcions del director adjunt o directora adjunta de l'Agència, donar suport tècnic i assistència a la direcció de l'Agència, impulsar, coordinar i supervisar l'exercici de les funcions de les diferents unitats. També s'encarrega de l'exercici de les tasques que la direcció li encomana o delega, incloent-hi la delegació de signatura (excepcionalment). L'última de les funcions d'aquest càrrec previstes reglamentàriament implica la suplència de la direcció en cas de vacant, absència o malaltia, així com en els casos en què hagués sigut declarada l'abstenció o recusació de la direcció.

L'Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears, d'acord amb els arts. 21.2, 21.3 i 21.4 de la llei que la regula, fixa com a funcions del director adjunt o directora adjunta les següents: col·laboració amb el director o la directora en les tasques que aquest li encomani, substitució del director/a en cas d'absència o incapacitat temporal, assumpció de les funcions que li delegui el director/a i, finalment, també assumeix interinament les funcions del director o la directora en cas de vacant (art. 9.1 ROAIB).

En relació amb l'oficina andalusa, l'article 20 del Reglament de Règim Interior i Funcionament de l'O AFC disposa les diferents funcions que desenvoluparà el director

adjunt o directora adjunta de l'Oficina. Entre elles, es troba l'exercici de les competències que la Direcció li delega, l'assistència a la Direcció en l'acompliment de les seves funcions, la coordinació de les subdireccions de l'Oficina i la col·laboració amb la Direcció en la planificació i direcció de les activitats de l'Oficina. A més, el director adjunt o directora adjunta de l'Oficina impulsa les relacions institucionals de l'Oficina i coordina tota actuació de l'Oficina relacionada amb l'activitat parlamentària; especialment, la proposta de Memòria anual de l'Oficina, així com les propostes d'informes especials i recomanacions, per al cas de fets urgents o greus sobre assumptes relacionats amb el frau, la corrupció i els conflictes d'interès. Al mateix temps, impulsa accions i recomanacions que fomentin marcs d'integritat pública, proposant en les matèries competència de l'Oficina estratègies, plans, programes conjunts, convenis, protocols i acords de col·laboració i cooperació amb institucions públiques, òrgans de les administracions, entitats, universitats i persones físiques o jurídiques, amb la finalitat de propiciar activitats preventives i formatives. També col·labora amb la Direcció en l'organització del funcionament intern de l'Oficina, auxiliant-la en l'exercici de les seves potestats rectores, organitzatives i disciplinàries. Finalment, exercirà qualsevol altra funció que la Direcció li encomani o que el reglament de l'Oficina li atribueixi expressament. D'acord amb l'art. 16 ROAFC, és previst que la direcció adjunta substitueixi la direcció fins al nou nomenament en cas de "mort, incapacitació judicial, cessament, renúncia o qualsevol altra causa legal", o bé que en faci la suplència "interinament i transitòriament, en cas de vacant, absència o malaltia, així com en els casos en què hagi estat declarada la seva abstenció o recusació".

Oficina Antifrau de Catalunya (OAC)	Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (AVAF)	Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears (OAIB)	Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (OAFC)
Col·laboració en tasques encomanades pel Director/a. Funcions delegades pel Director/a. Substitució del Director/a en cas d'absència o incapacitat temporal. El nomena el director o directora de l'OAC, prèvia conformitat de	Dona suport tècnic i assistència a la direcció de l'Agència. Impulsa, coordina i supervisa l'exercici de les funcions de les diferents unitats, Exercici de les tasques que la direcció li encomana o delega, incloent la delegació de	Col·labora amb el director o la directora en les tasques que aquest li encomani, Substitueix el director/a en cas d'absència o incapacitat temporal. Assumeix les funcions que li delegui el director/a. Assumeix interinament les funcions del director o	Exercici de les competències que la Direcció li delega. Assisteix la Direcció en l'acompliment de les seves funcions. Coordina les subdireccions de l'Oficina. Col·labora amb la Direcció en la planificació i direcció de les activitats de l'Oficina.

<p>la comissió parlamentària.</p>	<p>signatura (excepcionalment).</p> <p>Suplència de la direcció en cas de vacant, absència o malaltia, així com en els casos en què hagués sigut declarada la abstenció o recusació de la direcció.</p> <p>Ocupa el càrrec la persona titular de la Direcció d'Assumptes Jurídics.</p>	<p>la directora quan es produeixi el cessament.</p> <p>El director o la directora, prèvia conformitat de la corresponent comissió parlamentària, pot designar una persona per a ocupar el càrrec de director adjunt o directora adjunta.</p> <p>Persona que pertanyi a un cos funcional de qualsevol administració pública.</p> <p>Comptar amb més de deu anys d'experiència professional acreditada.</p> <p>Aplicables les condicions d'elegibilitat i les incompatibilitats corresponents al director o la directora.</p> <p>Selecció atenent els principis de mèrit i capacitat i als criteris d'idoneïtat. Es garantirà la publicitat i la concurrència.</p>	<p>Impulsa les relacions institucionals de l'Oficina</p> <p>Coordina tota actuació de l'Oficina relacionada amb l'activitat parlamentària; especialment, la proposta de Memòria anual de l'Oficina, així com les propostes d'informes especials i recomanacions, per al cas de fets urgents o greus sobre assumptes relacionats amb el frau, la corrupció i els conflictes d'interessos.</p> <p>Impulsa accions i recomanacions que fomentin marcs d'integritat pública, proposant en les matèries competència de l'Oficina estratègies, plans, programes conjunts, convenis, protocols i acords de col·laboració i cooperació amb institucions públiques, òrgans de les administracions, entitats, universitats i persones físiques o jurídiques, amb la finalitat de propiciar activitats preventives i formatives.</p> <p>Col·labora amb la Direcció en l'organització del funcionament intern de l'Oficina, auxiliant-la en l'exercici de les seves potestats rectores, organitzatives i disciplinàries.</p> <p>Exerceix qualsevol altra funció que la Direcció li encomani o que el reglament li atribueixi expressament.</p> <p>Suplència o exercici interí de la direcció.</p>
-----------------------------------	--	--	---

TAULA 11: La Direcció Adjunta. Font: elaboració pròpia.

II.6. La potestat d'autoorganització reconeguda a les oficines: alguns elements d'interès

En aquest punt, el primer que hem de precisar, és que no cobrirem amb caràcter general la potestat d'autoorganització de les oficines i com s'ha concretat a les lleis de creació, ja que això ha estat parcialment tractat en parlar dels reglaments de règim interior, com a eina central en l'exercici de facultats d'organització. Addicionalment, com ja s'ha vist justament en aquella secció, no totes les oficines tindrien pròpiament reconeguda de forma autònoma la capacitat d'elaborar i aprovar el reglament.

Per tant, deixant de banda la capacitat per a aprovar el reglament de règim interior, les altres qüestions que volem tractar en aquest punt és si les lleis de creació de les oficines preveuen facultats a les oficines en dos aspectes: en l'elaboració i aprovació del pressupost de l'oficina, i en la convocatòria de places i aprovació de la relació de llocs de treball. Per a major sistematització de la informació, s'incorpora la **TAULA 12**:

Oficina Antifrau de Catalunya (OAC)	Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (AVAF)	Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears (OAIB)	Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (O AFC)
<p>Aprovació pressupost i institució de què depèn: facultat d'organització pressupostària reconeguda per llei i atribuïda a la direcció de l'Oficina.</p> <p>Incorporació als pressupostos generals aprovats pel Govern de la Generalitat.</p> <p>Aprovació llocs de treball i convocatòria de places: competència de la direcció de l'Oficina aprovar la relació de llocs de treball.</p>	<p>Aprovació pressupost i institució de què depèn: facultat d'organització pressupostària reconeguda per llei i atribuïda a la direcció de l'Agència. Partida independent dels pressupostos generals de les Corts Valencianes.</p> <p>Aprovació llocs de treball i convocatòria de places: competència de la direcció de l'Agència elaborar i aprovar la relació de llocs de treball. La direcció de l'oficina té facultat per a convocar i resoldre els procediments</p>	<p>Aprovació pressupost i institució de què depèn: facultat d'organització pressupostària reconeguda per llei i atribuïda a la direcció de l'Oficina. Incorporació als pressupostos generals aprovats pel govern.</p> <p>Aprovació llocs de treball i convocatòria de places: relació llocs de treball s'aprova per la comissió parlamentària competent, prèvia presentació per part de la direcció de l'oficina. La direcció de l'oficina estableix les bases i el sistema de provisió dels llocs de treball, amb possibilitat de comptar amb l'Escola Balear d'Administració Pública, i</p>	<p>Aprovació pressupost i institució de què depèn: facultat d'organització pressupostària reconeguda per llei i atribuïda a la direcció de l'Oficina.</p> <p><u>Especialitat</u>: relació de llocs de treball, retribucions del personal i increment de la despesa pública anual són competència de la Mesa del Parlament.</p> <p>El pressupost de l'oficina és una secció del pressupost del parlament.</p> <p>Aprovació llocs de treball i convocatòria de places: competència per a</p>

L'OAC selecciona el seu propi personal.	de provisió de llocs de treball.	l'adjudicació dels llocs de treball correspon a la direcció de l'oficina.	aprovar la relació de llocs de treball s'atribueix a la Mesa del Parlament d'Andalusia.
---	----------------------------------	---	---

TAULA 12: Potestat d'autoorganització de les oficines. Font: elaboració pròpia.

a) El pressupost de les oficines

En aquest apartat ens centrarem en diverses qüestions relatives al pressupost que es preveuen en les lleis de creació, com són: qui elabora el pressupost de l'oficina i qui l'aprova, en quin pressupost s'incorpora com a programa o partida específic i si es preveu alguna obligació específica de retiment de comptes de la seva liquidació.

Pel que fa a l'elaboració del projecte de pressupost, totes quatre oficines tenen reconeguda aquesta facultat d'organització (pressupostària) per llei, atribuïda a la direcció de l'oficina, tal com es preveu als art. 24.2 LOAC, 30.2 LAVAF, 22.7 LOAIB i art. 32.2 LOAFC. En un dels casos, una de les oficines (l'O AFC) té una sèrie d'element exclosos de l'àmbit material del seu pressupost (relació de llocs de treball, retribucions del personal i increment de la despesa pública anual en els seus capítols), els quals són competència de la Mesa del Parlament (art. 32.2 LOAFC).

Un altre element d'anàlisi, en el que es poden apreciar diferències, és on s'incorpora el pressupost de l'oficina i la claredat a la llei sobre la facultat última d'aprovació del pressupost. En efecte, la integració del pressupost de l'oficina presenta algunes lleugeres diferències, ja que en alguns casos aquell pressupost forma part del pressupost del parlament i en d'altres, del govern. Així, en el cas valencià, el pressupost de l'AVAF és una partida independent dels pressupostos generals de les Corts Valencianes (art. 30.1 LAVAF), cas similar a l'andalús, en el que es preveu que el pressupost de l'oficina sigui una secció del pressupost del parlament (art. 32.2 LOAFC); mentre que en el cas català i balear es remet al govern per a la seva incorporació en els pressupostos generals que aprova aquest òrgan (art. 24.2 LOAC i 22.7 LOAIB). Aquesta distinció pot tenir certa rellevància, com a mínim en la fórmula de la redacció literal actual de les lleis d'aprovació de les oficines, ja que les dues lleis en què es vincula el pressupost de l'oficina al parlament autonòmic incideixen en el fet que l'oficina elabora i aprova el pressupost,

mentre que les dues que vinculen el pressupost al govern, només fan esment a l'elaboració de l'avantprojecte de pressupost (LOAC i LOAIB).

En dos supòsits, la llei de creació preveu que la memòria anual que elabora l'oficina ha de contenir la liquidació del pressupost en el mateix article que regula el pressupost (art. 30.7 LAVAF i art. 32.2 LOAFC), mentre que d'altres fan esment a aquesta mateixa obligació de contingut de la memòria en els seus articles reguladors de la memòria (art. 23.3 LOAC i art. 13.1 LOAIB).

b) Relació de llocs de treball i convocatòries de places

L'aprovació de la relació de llocs de treball presenta diferències entre les oficines, d'acord amb el que es preveu en aquests moments a les seves lleis de creació. Així, la llei catalana preveu que és competència de la direcció de l'oficina aprovar la relació de llocs de treball (art. 26.2 LOAC) i, en una línia similar però sense concretar la competència expressament en la direcció, l'art. 29.3 LAVAF preveu que és l'oficina valenciana l'encarregada d'elaborar i aprovar la seva relació de llocs de treball (potestat reconeguda a la direcció en el reglament, vegeu art. 13.1.f RAVAF). Per la seva banda, en el cas andalús, la competència per a aprovar la relació de llocs de treball s'atribueix a la Mesa del Parlament d'Andalusia (art. 32.2 LOAFC, prèvia proposta de la direcció de l'oficina, *ex* art. 31.2 LOAFC) i en el cas balear es preveu que la relació de llocs de treball, que s'havia d'elaborar durant el primer mandat, s'aprova per la comissió parlamentària competent, prèvia presentació per part de la direcció de l'oficina (art. 22.6 LOAIB). Per tant, si bé totes les oficines semblen tenir reconeguda l'autonomia en la configuració de la relació de llocs de treball, en la mesura en què sempre són competents per a elaborar la relació de llocs de treball, aquesta competència i autonomia no arriba, en tots els casos analitzats, fins al reconeixement de la potestat per a aprovar directament, sense necessitat d'un òrgan parlamentari, la relació de llocs de treball.

La competència de les oficines per a la convocatòria i adjudicació de places és una altra qüestió rellevant, en matèria d'organització interna. Malauradament, la comparativa en aquesta matèria només pot incloure la LOAC i la LOAIB, en la mesura en què les lleis valenciana i andalusa no en fan mencions específiques rellevants per a l'anàlisi. A la LOAC, en el seu article 26.1, s'especifica que és l'OAC qui selecciona el seu propi personal. És, en aquest sentit, més completa la previsió de l'art. 22 LOAIB, en el qual s'estableix que la direcció de l'oficina estableix les bases i el sistema de provisió dels llocs de treball, amb la previsió que en aquesta tasca pugui comptar amb l'Escola Balear d'Administració Pública, i estableix també de forma clara que l'adjudicació dels llocs de treball correspon a la direcció de l'oficina. Altres oficines han cobert aquesta regulació directament a través del reglament de règim interior, com podria ser el cas valencià, en el

que en el reglament s'atribueix a la direcció de l'oficina la facultat per a convocar i resoldre els procediments de provisió de llocs de treball (art. 13.1.d RAVAF).

Per últim, hem de fer esment a la facultat de les oficines per a determinar la retribució del personal de l'oficina. Aquesta possibilitat, a la vista exclusivament de les lleis de creació, no és prevista legalment en cap dels casos analitzats. S'obren, per tant, dues opcions alternatives: que la llei prevegi expressament que aquesta qüestió no és competència de l'oficina o bé que la competència sobre la fixació de les retribucions es determini en el reglament de règim interior de l'oficina.

Un exemple del primer supòsit el trobem a la LOAFC, en què l'art. 32.2 preveu que la determinació de les retribucions del personal al servei de l'OAFC correspon a la Mesa del Parlament.

Sobre el segon supòsit, un exemple el trobem en el cas català. A Catalunya, les normes de règim intern (NARI) van ser modificades el desembre de 2020 (per la Comissió de Polítiques Digitals i Administració Pública del Parlament de Catalunya), específicament en la regulació del règim retributiu del personal de l'oficina, amb modificació de l'art. 43 NARI i afegint-hi l'art. 43 bis NARI. D'acord amb la regulació prevista a l'art. 43 NARI, la direcció de l'oficina determina per resolució les taules retributives del personal al servei de l'oficina.

II.7. El personal de l'oficina

Les lleis no fan una regulació exhaustiva del règim jurídic aplicable a les relacions laborals entre el personal de l'oficina i l'oficina, sinó que es limiten a marcar algunes especialitats i a fer una remissió a la normativa general que consideren aplicable. No obstant l'anterior, sí que hi ha diferències respecte de la normativa aplicable supletòriament, atès que hi ha oficines que es remetent al règim aplicable al personal al servei del parlament autonòmic (art. 26.1 LOAC (si bé també es fa referència a la normativa laboral, segons procedeixi), 29.2 LAVAF i 31.1 LOAFC) mentre que d'altres ho fan a la legislació sobre funció pública aplicable al personal al servei de l'administració autonòmica (art. 22.5 LOAIB).

La naturalesa de la relació establerta amb l'oficina marca ja una primera diferència entre les oficines. Per una banda, tindriem l'OAC, oficina que permetria tenir personal funcionari, eventual o laboral (art. 26.1 LOAC), mentre que la resta d'oficines assenyalen que la relació seria sempre estatutària, ja que l'oficina només podria ocupar persones funcionàries públiques, bé perquè les places es reserven a persones funcionàries o bé perquè els llocs de treball de l'oficina tenen naturalesa funcional (art. 29.1 LAVAF, 22.2 LOAIB i 31.1 LOAFC).

Una segona disparitat la trobem amb les obligacions o deures del personal de l'oficina. És comú trobar la previsió del deure de secret (vinculat a la confidencialitat de les investigacions), davant l'incompliment del qual es preveuen responsabilitats disciplinàries, però hi ha diferències amb les previsions d'altres obligacions. Una obligació addicional és **un deure d'abstenció reforçat**, previst a l'art. 31.4 LOAFC, que és més estricta que el previst a l'art. 23 LRJSP⁸⁵. Com a segona particularitat, la LAVAF (art. 29) estableix que el personal de l'oficina es troba sotmès a les causes d'incompatibilitat establertes per a funcionaris i funcionàries, i que el seu cessament serà per les causes que normativament es prevegin a les normes que se'ls hi apliquin. A banda de les lleis, es podria destacar el reglament de règim interior balear com el més extens en la regulació dels deures del seu personal (vegeu art. 67 i 68 ROAIB).

Quant a drets especialment reconeguts a aquest personal, podem destacar la quasi unanimitat de les lleis en preveure la formació del seu personal propi, a fi de garantir la capacitació tècnica i la formació continuada deguda a través de la col·laboració amb altres institucions (26.3 LOAC, 29.2 LAVAF i 31.1 LOAFC).

Oficina Antifrau de Catalunya (OAC)	Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (AVAF)	Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears (OAIB)	Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (O AFC)
<p>Normativa o règim d'aplicació al personal: règim aplicable al personal al servei del parlament autonòmic.</p> <p>Relació de treball amb l'oficina: personal funcionari, eventual o laboral.</p> <p>Drets, deures o obligacions: dret de formació. Deure de secret→</p>	<p>Normativa o règim d'aplicació al personal: personal subjecte a la normativa reguladora del personal de les Corts.</p> <p>Relació de treball amb l'oficina: relació estatutària.</p> <p>Drets, deures o obligacions: dret de formació. Deure de</p>	<p>Normativa o règim d'aplicació al personal: legislació sobre funció pública aplicable al personal al servei de l'administració autonòmica.</p> <p>Relació de treball amb l'oficina: relació estatutària.</p> <p>Drets, deures o obligacions: dret de formació. Deure de</p>	<p>Normativa o règim d'aplicació al personal: normativa reguladora en matèria de personal al servei del Parlament d'Andalusia.</p> <p>Relació de treball amb l'oficina: relació estatutària.</p> <p>Drets, deures o obligacions: dret de formació. Deure de secret→ confidencialitat investigacions. Obligació</p>

⁸⁵ Així, la LOAFC amplia la limitació de parentiu per afinitat també fins el quart grau (la LRJSP ho estableix només fins al segon: "Tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo"); preveu també que l'amistat o enemistat s'aplica respecte de "qualsevol de les parts", cosa que podria emparar també en una investigació a la persona denunciada, que no seria en principi persona interessada (la LRJSP es limita a interessats i els seus representants i assessors, principalment); i finalment aporta una formulació àmplia de la causa d'interès personal a l'assumpte, referint-se, a diferència del que indica la LRJSP, a qualsevol tipus d'interès directe o indirecte que pogués afectar al procediment.

confidencialitat investigacions.	secret→ confidencialitat investigacions. Causes d'incompatibilitat establertes per a funcionaris i funcionàries, i cessament per les causes que normativament es prevegin a les normes que se'ls hi apliquin.	secret→ confidencialitat investigacions.	adicional→ deure d'abstenció reforçat.
----------------------------------	--	--	--

TAULA 13: El personal de les oficines. Font: elaboració pròpia.

II.8. Les actuacions de prevenció: una visió general

Les oficines anticorrupció es creen amb la doble finalitat de prevenir i investigar casos de corrupció en el servei públic o, de forma més àmplia, en l'ús dels fons públics (per exemple, art. 1.2 LOAC). Per tant, el vessant preventiu de la seva activitat constitueix una part central en l'activitat ordinària de les oficines.

La gran importància de la prevenció⁸⁶ com a mecanisme per a una efectiva lluita contra la corrupció es podria centrar en el fet que, reduint el nombre de casos futurs s'evitaran també les molt perjudicials conseqüències de la corrupció⁸⁷, de vegades difícilment reparables⁸⁸: entre d'altres, s'originarà una menor erosió de les institucions públiques i de

⁸⁶ Així ho destaca també el Parlament Europeu en una recomanació a la Comissió, de febrer de 2022, indicant que aquesta institució europea: “assign priority to prevention in the fight against corruption by putting in place preventive measures, policies and practices, including awareness-raising campaigns and training in the public and private sectors” (PARLAMENT EUROPEU, *European Parliament recommendation of 17 February 2022 to the Council and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy concerning corruption and human rights (2021/2066(INI))*, 2022, consultable a: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0042_EN.html).

⁸⁷ Per tots, VILLORIA MENDIETA, M. i IZQUIERDO SÁNCHEZ, A., *Ética pública y buen gobierno*, cit., pàg. 366 i ss.

⁸⁸ Un exemple clar es pot identificar en àmbit urbanístic, quan la corrupció dona lloc a l'edificació il·legal, especialment greu quan s'afecta de forma, sovint irreversible, terrenys amb valors ambientals que exigien la seva especial protecció. En aquesta matèria, s'ha dit: “Es preciso introducir medidas de este tipo, dirigidas a reducir la discrecionalidad y ampliar los controles previos en la actuación urbanística municipal de tal forma que se eviten las soluciones extremas a posteriori, como la incriminación penal, que de poco sirve frente a un desastre urbanístico ya consumado” (LOZANO CUTANDA, B., “Urbanismo y corrupción: algunas reflexiones desde el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 172, 2007, pàg. 339-361, 352).

la confiança ciutadana en els servidors públics, i s'evitarà la pèrdua o desviament de fons públics⁸⁹.

Malgrat la seva rellevància, les lleis de les oficines presten poca atenció a la regulació de les funcions preventives, especialment si ho posem en relació amb l'atenció prestada a la regulació de l'activitat inspectora i sancionadora. Aquest desequilibri és comprensible, atès que l'activitat de prevenció no acostuma a produir efectes jurídics directes (especialment, desfavorables), ja que sovint deriva en recomanacions, guies, codis ètics o d'altres instruments no vinculants, o en activitat material com podria ser impartir formació especialitzada.

De la lectura dels articles dedicats a les funcions de les quatre oficines, se'n desprèn que hi ha una disparitat considerable entre els redactats referents a les funcions de naturalesa preventiva, tal com es pot apreciar a la **TAULA 14**.

Oficina Antifrau de Catalunya (OAC)	Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (AVAF)	Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears (OAIB)	Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (O AFC)
--	---	---	--

⁸⁹ De forma expressiva, l'UNODC afirma que em matèria de corrupció també és millor prevenir que haver de curar: "The common wisdom has it that "prevention is better than cure". This is particularly true for the prevention of corruption, when public trust, the effectiveness of institutions, economic development and the security of the State are at stake. Even the most successful enforcement of criminal law happens after the crime has already been committed and the detrimental consequences of corruption have taken place", consultable a: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/prevention.html>

<p>Relació entre l'oficina i altres organismes equivalents, a fi de col·laborar i elaborar propostes d'actuació.</p> <p>Formació.</p> <p>Anàlisi i avaluació de riscos.</p> <p>Funció de prevenció de l'art. 4.d LAVAF: l'oficina avalua l'eficàcia dels instruments jurídics i les mesures existents en matèria de prevenció i lluita contra la corrupció i el frau a fi de garantir els màxims nivells d'integritat, eficiència i transparència, especialment en els àmbits de risc assenyalats a la pròpia llei.</p> <p>Possible bona pràctica Comunitat Valenciana → Llei valenciana 1/2022, de 13 d'abril, de Transparència i Bon Govern de la Comunitat Valenciana preveu una sèrie d'obligacions d'integritat d'interès en les que hi col·labora l'AVAF.</p>	<p>Relació entre l'oficina i altres organismes equivalents, a fi de col·laborar i elaborar propostes d'actuació.</p> <p>Formació.</p> <p>Anàlisi i avaluació de riscos.</p> <p>Funcions de prevenció agrupades → ètica pública, integritat i prevenció, investigació i lluita contra la corrupció.</p> <p>Relació entre l'oficina i altres organismes equivalents, a fi de col·laborar i elaborar propostes d'actuació.</p> <p>Formació.</p> <p>Anàlisi i avaluació de riscos.</p>	<p>L'oficina informa preceptivament al parlament sobre els projectes normatius que desenvolupin la LOAFC o que estiguin directament relacionats amb la finalitat i funcions de l'O AFC.</p> <p>Promoció de bones pràctiques → redacció d'un codi ètic, a fi de prevenir la corrupció i d'altres il·legalitats en perjudici dels interessos públics.</p> <p>Informe preceptiu de l'oficina anticorrupció en les matèries que li són pròpies, i se li reserva la facultat d'elaborar un codi ètic general per al sector públic.</p> <p>Relació entre l'oficina i altres organismes equivalents, a fi de col·laborar i elaborar propostes d'actuació.</p> <p>Formació.</p> <p>Protecció de denunciants → una adequada protecció pot fomentar la presentació de denúncies.</p>
---	--	--

TAULA 14: Actuacions de prevenció de les oficines. Font: elaboració pròpia.

Abans de procedir a analitzar algunes de les funcions preventives expressament detallades a les lleis, volem fer constar que la major o menor concreció en aquest punt de les lleis de creació no sembla ser particularment rellevant, ja que el redactat de les funcions preventives permet interpretacions àmplies de les facultats o tasques que podrien ser reconegudes (art. 3.a LOAC i, especialment, art. 4.a i .b LAVAF i 5.c.3r LOAIB), o bé es conté a la mateixa llei una clàusula oberta que permet a l'oficina desenvolupar

qualsevol tasca de naturalesa preventiva que cregui necessària més enllà de les expressament llistades a la llei (vegeu art. 4.m LAVAF i 9.1.ñ LOAFC).

D'entre totes les lleis, com a sistemàtica, es pot destacar que la LOAIB és l'única que agrupa les funcions de l'oficina en diferents blocs materials: ètica pública, integritat (referit a conflictes d'interès, a partir de la gestió dels registres de les declaracions corresponents i el control de compliment del règim d'incompatibilitats) i prevenció, investigació i lluita contra la corrupció. Dins cadascuna de les matèries es troben múltiples funcions de naturalesa preventiva.

Com s'ha dit, el llistat no sembla massa rellevant, atès que les funcions de prevenció es contemplen de forma àmplia a les lleis, de tal manera que no semblen limitar excessivament les funcions preventives a realitzar, sempre que no impliquin obligacions per altres subjectes (cosa que ja sí que hauria de preveure expressament la llei). No obstant això, hi ha algunes previsions que val la pena destacar, sigui per la seva rellevància a efectes d'una bona prevenció o sigui perquè la llei de creació resulta significativament particular en aquella previsió.

Les dues funcions preventives més importants a destacar es troben a la LOAFC. Així, l'art. 9.1.c LOAFC preveu que l'oficina informa preceptivament⁹⁰ també al parlament⁹¹ sobre els projectes normatius que desenvolupin la LOAFC o que estiguin directament relacionats amb la finalitat i funcions de l'OAFC. I la segona a destacar és la prevista a la lletra .d del mateix article, i mateix apartat, en el qual es fa referència a la promoció de bones pràctiques, tasca que es concreta a la llei "mitjançant la redacció d'un codi ètic o de bones pràctiques" a fi de prevenir la corrupció i d'altres il·legalitats en perjudici dels interessos públics, dirigit als subjectes als quals els hi és aplicable la llei⁹². Sembla, doncs, que amb aquestes previsions s'atribueix un **informe preceptiu** de l'oficina anticorrupció en les matèries que li són pròpies, i se li reserva **la facultat d'elaborar un codi ètic general** per al sector públic⁹³.

Per altra banda, és comú trobar indicació de la relació entre l'oficina i altres organismes equivalents, a fi de col·laborar i elaborar propostes d'actuació (art. 4.k LAVAF, 5.a.5 LOAIB i 9.1.j LOAFC).

⁹⁰ És aquest caràcter preceptiu el que fa que destaquem aquesta funció preventiva.

⁹¹ Entenent, doncs, que també informa preceptivament davant el govern, en desenvolupaments reglamentaris.

⁹² És a dir, no s'està referint a un codi destinat a la pròpia oficina, com a mecanisme d'autoregulació, *ad intra*.

⁹³ Queda fora d'aquesta anàlisi comparada, però el mateix es preveu per a l'Oficina de Bon Govern i Lluita contra la Corrupció d'Astúries, a l'art. 69.2.d de la Llei asturiana 8/2018, de 14 de setembre, de Transparència, Bon Govern i Grups d'Interès.

Una altra funció comuna és la formació, prevista a les quatre lleis de les oficines, si bé podem destacar especialment el cas valencià, en el que es preveu concretar aquesta funció formadora en l'elaboració de guies (art. 4.i LAVAF).

La formació s'ha de concebre com una de les més rellevants funcions de prevenció, prioritària en les activitats de les oficines anticorrupció, ja que es tracta d'una de les variables que s'ha identificat més sovint amb efectes positius sobre el comportament dels membres d'una organització⁹⁴. En alguns estudis s'ha pogut constatar que, com a mínim a curt termini, els programes de formació ètica poden tenir efectes en el grau de compliment i respecte dels valors i principis ètics, evitant incompliments normatius i pràctiques corruptes⁹⁵. Aquesta tasca formativa, evidentment, es pot complementar amb documentació i altres fórmules de difusió i recordatori que poden resultar d'utilitat, com les guies o orientacions ètiques, per exemple, o formació breu en línia, que faci més present i constant la formació sobre ètica i anticorrupció entre els servidors i servidores del sector públic⁹⁶, ja que també s'ha identificat a la literatura que, essent útil per a reduir la corrupció, l'efectivitat preventiva de la formació es dilueix al llarg del temps, tenint només efectivitat a curt termini⁹⁷. Addicionalment, la formació ha centrat l'atenció i preocupació de la Conferència d'Estats Membres de la CNUCC, i en línia amb les aportacions científiques abans destacades, ha declarat la urgència que els estats part de la CNUCC realitzin formació periòdica, especialment en els llocs exposats a majors riscos de corrupció⁹⁸.

⁹⁴ Per tots, vegeu: JANNAT, T., ALAM, S. S., HO, Y.-H., OMAR, N. A., i LIN, C.-Y., "Can Corporate Ethics Programs Reduce Unethical Behavior?: Threat Appraisal or Coping Appraisal", *Journal of Business Ethics*, núm. 176, 2021, pàg. 37-53; GRAYCAR, A., i MASTERS, A. B., "Preventing malfeasance in low corruption environments: Twenty public administration responses", *Journal of Financial Crime*, vol. 25, núm. 1, 2018, pàg. 170-186; i HAUSER, C., "From Preaching to Behavioral Change: Fostering Ethics and Compliance Learning in the Workplace", *Journal of Business Ethics*, vol. 162, núm. 4, 2020, pàg. 835-855.

⁹⁵ A banda dels vistos a la nota anterior, vegeu també: PLISCOFF-VARAS, C. i LAGOS-MACHUCA, N., "Efecto de las capacitaciones en la reflexión sobre ética y corrupción", *Revista de Administração Pública*, vol. 55, núm. 4, 2021, pàg. 950-968; VAN MONTFORT, A.; BECK, L. i TWINJSTRA, A., "Can integrity be taught in public organizations?", *Public Integrity*, vol. 15, núm. 2, 2013, pàg. 117-132; i MENZEL, D., "Research on ethics and integrity in public administration: moving forward, looking back", *Public Integrity*, vol. 17, núm. 4, 2015, pàg. 343-370.

⁹⁶ Un interessant estudi recent, basat en una enquesta a més de 5.000 empleats públics, identifica que els servidors i servidores públics que tenen més present la política anticorrupció, o són més conscients d'aquesta, no sols estarien més disposats a comportar-se de forma més ètica que els menys conscients, sinó que a més disposen d'una més gran motivació per a mantenir una actitud ètica i alineada amb la política anticorrupció al llarg del temps (LEE, D. S., MEYER-SAHLING, J.-H., i PARK, S., "Learning effects of anti-corruption reform in public organisations: explanations from social psychological theory", *Public Management Review*, 2022, DOI: 10.1080/14719037.2022.2051064).

⁹⁷ Vegeu: VAN MONTFORT, A.; BECK, L. i TWINJSTRA, A., "Can integrity be taught in public organizations?", cit.

⁹⁸ "Urges States parties to implement or improve, as may be necessary, periodic training programmes for public officials, especially those in positions vulnerable to corruption, inter alia, in the field of public procurement, to enhance their awareness of the risks of corruption inherent in the performance of their functions, with specific reference to resolving real-life situations, and to enable them to meet the requirements for the correct, honourable and proper performance of public functions" (Resolució 9/8 de la

No hem de passar per alt que, a més, la formació que es dirigeixi especialment a alts càrrecs d'una organització, pot fomentar també el lideratge ètic, que és una altra de les variables que s'ha demostrat, en múltiples recerques, com a essencial per a afavorir la conducta ètica en una organització, evitar la comissió d'irregularitats i promoure la presentació de denúncies davant incompliments⁹⁹.

Una altra funció, de gran interès, és la funció d'anàlisi i avaluació de riscos, prevista expressament en dues lleis (art. 4.e LAVAF i 5.c.1 LOAIB). **L'anàlisi i gestió de riscos s'ha destacat internacionalment, pels principals organismes internacionals amb funcions en matèria de lluita contra la corrupció, com la fórmula central, que ha d'ordenar i orientar tota l'actuació anticorrupció.** En l'àmbit de Nacions Unides, hem de destacar que aquesta és la interpretació que s'ha donat a l'art. 10 CNUCC¹⁰⁰, i es continua promovent i demanant la urgent incorporació d'aquesta tècnica en els programes públics de lluita contra la corrupció per la Conferència d'Estats Membres de la CNUCC, com ha fet, novament, a la novena i de moment darrera sessió, de desembre de 2021¹⁰¹. Si ens fixem en l'OCDE, es pot destacar que l'any 2017 va recomanar “[i]mplementar un marco de control y gestión de riesgos que salvaguarde la integridad en las entidades del sector público, en concreto: [...] b) garantizando un enfoque estratégico de la gestión de riesgos que comprenda la evaluación de riesgos en el ámbito de la integridad en el sector público, que aborde las carencias en materia de control (en particular, incorporando señales de alerta en los procesos críticos) e implementando un mecanismo eficaz de supervisión y control de calidad del sistema de gestión de

novena Sessió de la Conferència d'Estats Membres de la CNUCC, cit., “Promoting anti-corruption education, awareness-raising and training”, consultable a:

<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session9-resolutions.html#Res.9-8>.

⁹⁹ Per tots, vegeu: HASSAN, S., WRIGHT, E., i YUKL, G., “Does ethical leadership matter in government? Effects on organizational commitment, absenteeism, and willingness to report ethical problems”, *Public Administration Review*, vol. 74, núm. 3, 2014, pàg. 333-343.

¹⁰⁰ Segons la guia tècnica per a l'aplicació de la CNUCC, respecte de l'art. 10 CNUCC s'assenyala que: “La información y los datos deben servir de base para una evaluación de los riesgos o la vulnerabilidad que establezca las tendencias, las causas, los tipos, la incidencia y la gravedad o los efectos de la corrupción. Esto ayudará a conocer mejor las actividades y sectores expuestos a ella, y a sentar las bases para elaborar una estrategia preventiva apuntalada por políticas y prácticas pertinentes para una mejor prevención y detección de la corrupción” (UNODC, *Guía Técnica de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*, Nacions Unides, Nova York, 2010, pàg. 4).

¹⁰¹ “Urges States parties to incorporate and implement corruption risk management processes” (Resolució 9/1 de la novena Sessió de la Conferència d'Estats Membres de la CNUCC, cit., “Sharm el-Sheikh declaration on strengthening international cooperation in the prevention of and fight against corruption during times of emergencies and crisis response and recovery”, consultable a:

<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session9-resolutions.html#Res.9-1>). I, referent-se específicament a la contractació pública: “Encourages States parties, in line with article 9, paragraph 2, of the Convention, where appropriate and in accordance with the fundamental principles of their legal systems, to incorporate and implement corruption risk management processes, in particular in public institutions and other institutions entrusted with the management of public finances” (Resolució 9/6 de la novena Sessió de la Conferència d'Estats Membres de la CNUCC, cit.).

riesgos”¹⁰². En la mateixa línia es va posicionar la Unió Europea en el seu informe anticorrupció de 2014, en el annex relatiu a l'Estat espanyol, demanant específicament per a les administracions regionals i locals que es desenvolupin estratègies anticorrupció precedides per avaluacions de risc¹⁰³; i també el GRECO, del Consell d'Europa, està recomanant els enfocaments preventius basats en l'anàlisi i gestió de riscos¹⁰⁴.

El potencial d'aquesta metodologia per a l'orientació preventiva de la corrupció és molt elevat, sens dubte, ja que l'anàlisi de riscos permet identificar les principals vulnerabilitats a fi d'establir les fórmules adequades per a controlar o mitigar aquests riscos, i permet l'adopció d'útils eines com ara els plans de riscos, que ja existeixen també en normes d'oficines anticorrupció autonòmiques a l'Estat espanyol¹⁰⁵. Fins i tot, permeten guiar l'ús d'eines més avançades tecnològicament, per a la digitalització del control¹⁰⁶, sigui amb la detecció de casos amb l'assenyalament automatitzat d'alertes¹⁰⁷ o amb el reforç de les garanties de la integritat en el procediment en els àmbits i actuacions de major risc (com ara, amb recordatoris morals o exigències de signatura de declaracions específiques d'absència de conflictes d'interès¹⁰⁸). L'OAIB, durant un temps, ha considerat necessària

¹⁰² OCDE, *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*, OCDE, 2017, consultable a: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>, pàg. 12.

¹⁰³ COMISSIÓ EUROPEA, *Informe de lucha contra la corrupción COM(2014) 38 final, de 3 de febrero de 2014 (Anexo: España)*, UE, 2014, pàg. 16.

¹⁰⁴ Per exemple, vegeu: GRECO, *GrecoEval5Rep (2018) QUINTA RONDA DE EVALUACIÓN: Prevención de la corrupción y promoción de la integridad en Gobiernos centrales (altas funciones ejecutivas) y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Informe de evaluación: España*, GRECO-Consell d'Europa, juny 2019, pàg. 15 i 16.

¹⁰⁵ Es preveu a la llei asturiana 8/2018, de 14 de setembre, de Transparència, Bon Govern i Grups d'Interès, un pla de prevenció de la corrupció biennal, que estableixi un mapa de riscos i les mesures de control proposades per a la seva mitigació o reducció (art. 32). Aquest pla és elaborat i proposat per l'Oficina de Bon Govern i Lluita contra la Corrupció d'Astúries (art. 69.2.a), i aprovat pel Consell de Transparència i Bon Govern del Principat d'Astúries (art. 32.1). L'oficina anticorrupció és també l'encarregada de vetllar per la correcta execució del pla (art. 69.2.a), mentre que correspon al Consell de Transparència i Bon Govern el balanç final, avaluant el grau de compliment a la fi dels dos anys d'aplicació del pla (art. 32.2).

¹⁰⁶ Així, a les Resolucions 9/1 i 9/6, respectivament, de la novena Sessió de la Conferència d'Estats Membres de la CNUCC s'hi fan referències: “*Urges States parties to collect and exchange best practices in preventing and fighting corruption and lessons learned concerning the use, availability and impact of data and digital tools, where feasible and taking into consideration the different circumstances of respective countries, to inform crisis response and recovery measures and help build, implement and maintain resilient emergency response systems*”; i “*Calls upon States parties to promote, in accordance with the fundamental principles of their legal systems, the adoption, maintenance and strengthening of systems that promote transparency and prevent conflicts of interest and, where appropriate, to make use of innovative and digital instruments in this field*”.

¹⁰⁷ És ben coneguda l'eina valenciana SALER, de la Inspecció General de Serveis, la qual ha estat objecte, central o parcial, de diversos treballs, com ara: COTINO HUESO, L., “*Hacia la transparencia 4.0: el uso de la inteligencia artificial y big data para la lucha contra el fraude y la corrupción y las (muchas) exigencias constitucionales*”, a RAMIÓ, C. (coord.), *Repensando la administración digital y la innovación pública*, INAP, Madrid, 2021, pàg. 169-196; i CRIADO, J. I., VALERO, J., i VILLODRE, J. “*Algorithmic Transparency and Bureaucratic Discretion: The Case of SALER Early Warning System*”, *Information Polity*, vol. 25, núm. 4, 2020, pàg. 449-470. A nivell europeu es pot destacar el projecte Integrity Watch Red Flags de Transparency International: <http://redflags.integritywatch.eu/>

¹⁰⁸ Vegeu: TEJADA PLANA, D., *Behavioral Compliance: Reforzando el compliance a través de la ética conductual*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021, pàg. 102 a 104 i OCDE, *Behavioural Insights*

la implantació d'un sistema similar a les Illes Balears, si bé finalment per les dificultats que presenta el projecte, encara no s'ha pogut materialitzar¹⁰⁹.

Volem destacar també la funció de prevenció prevista a l'art. 4.d LAVAF, d'acord amb el qual l'oficina avalua l'eficàcia dels instruments jurídics i les mesures existents en matèria de prevenció i lluita contra la corrupció i el frau a fi de garantir els màxims nivells d'integritat, eficiència i transparència, especialment en els àmbits de risc assenyalats a la pròpia llei¹¹⁰. Aquesta funció es correspon amb allò que preveu l'art. 5.3 CNUCC¹¹¹, i es troba també alineada amb les recents peticions de la Conferència d'Estats Membres de la CNUCC per a una correcta i efectiva prevenció de la corrupció¹¹².

La rellevància d'aquest enfocament continua sent prioritari per a la correcta lluita contra la corrupció, i en aquesta línia, la Conferència d'Estats Membres de la CNUCC ha acordat destacar la importància de publicar informes sobre riscos de corrupció a les administracions públiques a partir de les investigacions realitzades, a la darrera sessió anual celebrada (2021)¹¹³.

Sortint de les lleis de creació, es vol destacar una possible bona pràctica que s'ha observat a la Comunitat Valenciana i que implica en part a l'oficina anticorrupció d'aquesta

for Public Integrity. Harnessing the Human Factor to Counter Corruption, OECD Publishing, 2018. També: CAPDEFERRO VILLAGRASA, Ò. i PONCE SOLÉ, J., "Nudging e inteligencia artificial contra la corrupción en el sector público: posibilidades y riesgos", *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 28, 2022, pàg. 225–258, 243 i 244.

¹⁰⁹ Vegeu: OAIB, *Memòria 2020*, OAIB, 2021, pàg. 37-38, i també prevista a les directrius generals de l'Oficina per a l'any 2020 i 2021. S'ha previst, per a l'any 2022, "Participar en el desenvolupament del sistema d>alertes DATACROSS" (OAIB, *Memòria 2020*, OAIB, 2021, pàg. 23).

¹¹⁰ Funció recomanada per DE BENEDETTO, M., *Corruption from a regulatory perspective*, Hart Publishing, Oxford, 2021, pàg. 103, com a funció molt efectiva contra la corrupció (des d'una visió reguladora) que haurien d'assumir les agències anticorrupció.

¹¹¹ Sobre el caràcter obligatori, o no, de les clàusules de la CNUCC, vegeu: UNODC, *Guía Técnica de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*, cit.

¹¹² "The Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, [...] 6. Calls upon States parties, in line with article 5 of the Convention, to establish and promote effective practices aimed at the prevention of corruption and to periodically evaluate relevant legal instruments and administrative measures with a view to determining their adequacy for effectively preventing and fighting corruption" (Resolució 9/6 de la novena Sessió de la Conferència d'Estats Membres de la CNUCC, celebrada a Sharm el-Sheikh, Egipte, el mes de desembre de 2021, "Follow-up to the Marrakech declaration on the prevention of corruption", consultable a:

<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session9-resolutions.html#Res.9-6>).

¹¹³ "The Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, [...] 12. Encourages States parties, where applicable, in accordance with their legal systems and where appropriate, to improve the exchange of information between anti-corruption bodies, supreme audit institutions and other governmental bodies operating in the field of combating corruption, including for consultative purposes, and to consider publishing periodic reports on the risks of corruption in public administration, taking into account the findings of both the anti-corruption bodies and the supreme audit institutions" (Resolució 9/3 de la novena Sessió de la Conferència d'Estats Membres de la CNUCC, celebrada a Sharm el-Sheikh, Egipte, el mes de desembre de 2021, "Follow-up to the Abu Dhabi declaration on enhancing collaboration between the supreme audit institutions and anti-corruption bodies to more effectively prevent and fight corruption, and the use of information and communications technologies", consultable a: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session9-resolutions.html#Res.9-3>).

comunitat autònoma. D'acord amb la Llei valenciana 1/2022, de 13 d'abril, de Transparència i Bon Govern de la Comunitat Valenciana, hi ha una sèrie d'obligacions d'integritat d'interès en les que hi col·labora l'AVAF. En primer lloc, **s'estableix l'obligació al govern de crear un sistema d'integritat institucional en l'àmbit de l'administració de la Generalitat**, a fi de gestionar la integritat i millorar la cultura ètica, i s'estableix que per al seu disseny i implementació es comptarà amb l'assessorament i col·laboració de l'AVAF (art. 56.3 Llei valenciana 1/2022). En segon terme, s'estableix l'obligació de les organitzacions incloses dins l'àmbit d'aplicació de la llei (art. 3) d'elaborar un codi ètic o de conducta en desenvolupament i concreció dels principis de bon govern i integritat pública (art. 55 Llei valenciana 1/2022) i, de forma complementària i no obligatòria, s'assenyala que es **fomentarà l'elaboració de plans de prevenció de riscos per a la integritat**¹¹⁴, tasca en la qual es preveu que les organitzacions puguin comptar amb la col·laboració de l'AVAF (art. 55.5 Llei valenciana 1/2022). En aquest punt hem de relacionar aquesta norma amb la Llei valenciana 22/2018, de 6 de novembre, d'Inspecció General de Serveis i del sistema d'alertes per a la prevenció de males pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental, on s'estableix una obligació d'implementar un sistema de planificació de riscos d'irregularitats (art. 22 i 23 Llei valenciana 22/2018).

Hem de tenir present que no es tractaria d'un model desconegut fora de la Comunitat Valenciana, atès que, amb motiu del compliment a l'Estat espanyol de les obligacions derivades de la gestió de fons *Next Generation EU*, a l'art. 6 de l'Ordre HFP/1030/2021, de 29 de setembre, per la qual es configura el sistema de gestió del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, en relació amb l'art. 22 del Reglament (UE) 241/2021 del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de febrer de 2021, s'imposen els Plans de Mesures Antifrau, que permeten "garantir i declarar que, en el seu respectiu àmbit d'actuació, els fons corresponents s'han utilitzat de conformitat amb les normes aplicables, en particular, pel que fa a la prevenció, detecció i correcció del frau, la corrupció i els conflictes d'interessos".

Justament, arran del reglament europeu i de l'ordre estatal de concreció de les mesures adoptades per a lluitar contra el frau en l'ús dels fons europeus (és a dir, en perjudici dels interessos financers de la UE), s'han creat estructures orgàniques. Un exemple pot ser el Comitè Antifrau recentment creat en el Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana, com a òrgan col·legiat de caràcter temporal vinculat a l'aplicació del pla de mesures antifrau, que té, entre altres funcions previstes a l'art. 4 de la *Orden TMA/572/2022, de 20 de junio, por la que se crea y regula el funcionamiento del Comité antifraude del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*, "1. Velar por la

¹¹⁴ Art. 55.4 Llei valenciana 1/2022: "De manera complementaria a la adopció del còdigo ètico o de conducta, en el àmbito de las entidades incluidas en el artículo 3 se fomentará la elaboración y aprobación de planes de prevención de riesgos para la integridad a partir del autodiagnóstico e identificación de los riesgos de mayor relevancia en la organización".

adecuada implementación del Plan de Medidas Antifraude y de la política de lucha contra el fraude en el ámbito de aplicación del mismo. 2. Supervisar y aprobar la evaluación de riesgos para los intereses financieros de la Unión que se lleve a cabo en el Ministerio en aplicación del Plan de Medidas Antifraude. [...] 3. Supervisar el Plan de control que se elabore por la Subdirección General de Inspección de los Servicios y Atención al Ciudadano, como Unidad de control interno [...]. 4. Supervisar los nuevos indicadores de riesgo que se propongan por la Subdirección General de Inspección de los Servicios y Atención al Ciudadano, como Unidad de control interno, para su incorporación al Plan de Medidas Antifraude [...]. 5. Adoptar las medidas de corrección y persecución del fraude que se le atribuyen en el Plan de Medidas Antifraude”. Com es pot apreciar, s’està avançant en aquesta línia d’actuació preventiva anticorrupció, basada en la gestió del risc.

Òbviament, les lleis de creació i regulació d’oficines anticorrupció poden constituir un instrument adequat per a establir obligacions per a les entitats públiques sotmeses a l’actuació de les oficines, obligacions entre les quals pot figurar l’elaboració de plans de gestió de riscos per a la integritat amb caràcter general i estructural (i no com a solucions circumstancials per a la gestió d’uns fons europeus específics), elaborats amb la col·laboració de l’oficina anticorrupció i sotmesos al seu control o avaluació posterior, com succeeix, per exemple, en els casos italià i portuguès, que quedarien fora d’aquesta comparativa¹¹⁵.

Seguint un model diferent i que, per tant, no s’incorpora en detall en aquesta anàlisi, podem referir les funcions de prevenció del Consello de Contas, d’acord amb el que preveu l’art. 5bis de la llei gallega 6/1985, de 24 de juny, del Consello de Contas. Així, entre altres funcions, aquest òrgan extern de fiscalització col·labora amb les administracions i en fa propostes en “l’elaboració de codis de conducta i manuals interns de gestió de riscos que permetin garantir el comportament ètic dels gestors públics”, s’encarrega de comprovar que les administracions comptin amb sistemes de prevenció de la corrupció adequats i que s’estiguin complint, avaluant de manera sistemàtica els plans de prevenció de riscos de corrupció. Es tracta, doncs, d’un model que presenta cert interès malgrat les possibles diferències amb les agències anticorrupció analitzades, en la mesura en què recull la necessitat d’instaurar un sistema de prevenció de la corrupció o d’integritat basat en la gestió de risc, amb funcions per a comprovar la seva correcta formulació i aplicació.

Finalment, entre les actuacions d’incentiu de la prevenció, es pot fer esment a les activitats de foment, que també poden resultar d’interès, ja que poden servir, entre altres finalitats,

¹¹⁵ Vegeu BELTRÁN DE FELIPE, M. i PIPERATA, G., “(Anti)corrupción en la administración”, *Revista General de Derecho Penal*, núm. 36, 2021, pàg. 1-90, pàg. 55; i art. 2.1.b Lei n.º 54/2008. En el cas de Portugal, és pertinent també la Recomendação n.º 1 / 2009, d’1 de juliol, del CPC. Vegeu, sobre els plans en el cas portuguès, SOUSA DA CUNHA, R. A.; DA EIRA SERRA, S. A. i OLIVEIRA COSTA, M.M., “Medidas de combate à corrupção em Portugal”, *Tourism & Management Studies*, vol. 2, 2013, pàg. 693-705.

per a reconèixer i fer difusió de bones pràctiques o per a incrementar el coneixement en matèries relacionades amb la lluita contra la corrupció. Sobre aquesta darrera fórmula de foment, si bé correspon a un organisme que queda fora del focus central d'atenció en aquest estudi, es pot destacar el premi de recerca Carlos G. Otero Díaz, que convoca anualment el Consello de Contas de Galícia, a fi de promoure la recerca en matèria de prevenció de la corrupció en les administracions públiques¹¹⁶. La LOAC reconeix a l'oficina catalana també la facultat per a atorgar subvencions en matèria de la seva competència.

II.9. Les actuacions d'investigació, amb especial referència als aspectes de procediment i dret d'accés a informació

En el present apartat ens centrarem en la comparativa de la regulació de les actuacions d'investigació de les oficines, diferenciant quatre elements objecte d'anàlisi: les formes d'inici de l'actuació investigadora, les facultats o potestats inspectores, els resultats derivats de la investigació i altres aspectes de règim jurídic aplicable a les investigacions (especialment, les regles de procediment i l'abast del dret d'accés respecte de la informació de l'oficina amb relació a les investigacions efectuades).

a) Formes d'iniciació de les investigacions

És generalitzat en l'ordenament jurídic intern que les actuacions inspectores o de comprovació de fets s'iniciïn d'ofici, i no a sol·licitud de persona interessada¹¹⁷. La configuració bàsica dels inicis del procediment administratiu marca clarament que les denúncies són quelcom diferent de les sol·licituds¹¹⁸, i, a diferència de la segona, la denúncia no genera cap dret subjectiu a l'inici d'un procediment, malgrat que es puguin reconèixer a la persona denunciant certs drets, d'altra naturalesa, derivats de la presentació de denúncies (com ara el dret a rebre informació sobre si s'inicien o no actuacions¹¹⁹, o la possible exoneració de responsabilitats¹²⁰; o bé drets de protecció, com

¹¹⁶ Vegeu: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2022/20220609/AnuncioO10-240522-0001_es.html i <https://www.ccontasgalicia.es/es/content/premio-carlos-g-otero-d%C3%ADaz>.

¹¹⁷ Per exemple, l'art. 20.3 de la Llei estatal 23/2015, de 21 de juliol, Ordenadora del Sistema d'Inspecció de Treball i Seguretat Social, preveu que “[l]a Inspecció de Treball i Seguretat Social actuarà d'ofici sempre, a conseqüència d'ordre superior, d'ordre de servei derivada de plans o programes d'inspecció, a petició raonada d'altres òrgans, en virtut de denúncia o per pròpia iniciativa dels Inspectors de Treball i Seguretat Social, conforme a criteris d'eficàcia i oportunitat”.

¹¹⁸ Vegeu els art. 58, 62 i 66 LPAC.

¹¹⁹ Vegeu art. 62.3 LPAC i art. 20.4 Llei estatal 23/2015.

¹²⁰ Vegeu art. 62.4 LPAC.

preveuen algunes lleis de creació d'oficines anticorrupció, com analitzarem a l'apartat relatiu a la protecció de persones alertadores).

Aquest apunt és, certament, pertinent tenir-lo present quan ens centrem en l'estudi de l'inici de les actuacions d'investigació de les oficines, ja que totes, sense cap excepció, preveuen que les oficines inicien sempre les seves investigacions d'ofici per acord de la direcció de l'oficina, i, malgrat haver-hi diferències en altres aspectes, també totes preveuen que una de les fórmules que permet arribar a la iniciació d'ofici és la presentació d'una denúncia prèvia (art. 16.3 LOAC, 11.2 LAVAF, 14.3 LOAIB i 20.c LOAFC).

Passem a analitzar, amb major deteniment, els diferents elements de la iniciació del procediment d'investigació.

En primer lloc, com ja s'ha avançat, l'única fórmula possible per a iniciar un procediment d'investigació és l'acord unilateral de la direcció de l'oficina, segons allò que es preveu a les quatre lleis analitzades. Ara bé, trobem diferències significatives en les quatre lleis sobre els elements previs a aquest acord.

La LOAC fa una regulació expressament incompleta, atès que es conté a l'art. 16.1 LOAC una remissió al reglament de règim interior, però conté alguns elements que es poden destacar. En primer lloc, s'especifica que com a requisit previ per a l'acord d'inici d'actuacions d'investigació cal una comprovació inicial de versemblança, una actuació preparatòria, inicial, per a avaluar si realment es tracta d'uns fets que poden haver succeït i que en el seu cas es trobarien dins el tipus de conductes que és competent per a investigar l'OAC. L'altre element sobre la iniciació d'ofici recollit a la llei és que aquesta iniciació pot tenir en el seu origen en una denúncia (sigui exercida com a dret, segons l'art. 16.3 LOAC; sigui a conseqüència del compliment d'una obligació, art. 16.4 LOAC), arran de la qual es generen una sèrie de drets, com ara el dret a rebre acusament de rebuda de la denúncia o el dret a sol·licitar reserva d'identitat.

En segon lloc, la LAVAF preveu, com en el cas català, que les investigacions s'iniciïn d'ofici per acord del director o directora de l'oficina quan, havent tingut coneixement dels fets, s'hagi fet una prèvia determinació de la seva versemblança. Ara bé, afegeix un supòsit addicional, no previst a la llei catalana (però que sí que es recull de forma equivalent a la LOAIB), en virtut del qual es pot iniciar una investigació, sense prèvia comprovació de versemblança, quan a partir d'una anàlisi de risc, els indicadors aconsellin realitzar la inspecció (art. 11.1 LAVAF).

S'ha d'apuntar la clàusula del mateix art. 11 LAVAF, en la qual s'indica que l'inici d'ofici es produeix a conseqüència d'una iniciativa pròpia de l'oficina, a sol·licitud del parlament autonòmic o altres organismes o institucions públiques, o bé per denúncia, denúncia que pot ser exercida com a dret o en compliment d'una obligació (art. 11.2 i .3 LAVAF, amb reconeixement dels drets ja vistos d'acusament de rebuda i possibilitat de sol·licitar la

confidencialitat sobre la identitat). A diferència del que es veurà a continuació amb el cas balear, en el cas valencià la redacció de l'art. 11 sembla deixar clar que qualsevol sol·licitud per a iniciar un procediment d'investigació està sotmesa a la prèvia valoració, i, per tant, control de versemblança per part de l'oficina, de tal manera que s'estaria respectant l'autonomia funcional¹²¹.

Per la seva banda, la LOAIB preveu expressament que l'acord d'iniciació pugui ser adoptat per iniciativa d'una altra institució, en aquest cas el Parlament de les Illes Balears. En efecte, d'acord amb l'art. 14.1.b LOAIB, per acord de la comissió parlamentària corresponent es pot acordar la instància al director o directora de l'OAIB per tal que aquest adopti l'acord d'iniciació de les investigacions. Per altra banda, òbviament, també es preveu que s'acordi a iniciativa pròpia del director o directora (art. 14.1.a LOAIB), sigui per denúncia (art. 14.3 LOAIB com a dret, art. 14.4 LOAIB en el seu vessant d'obligació) amb reconeixement de determinats drets a la persona denunciant (acusament de recepció, confidencialitat i drets d'informació en cas d'arxivament de la denúncia, a banda del que es reconegui com a estatut de la persona denunciant en el protocol corresponent) o perquè s'ha tingut notícia dels fets presumptament irregulars per alguna altra via, inclosa la mera sospita basada en els resultats de les anàlisis i indicadors de risc realitzats per l'oficina. Com succeeix amb el cas valencià, llevat dels supòsits d'investigacions aconsellades pels nivells de risc detectats, cal la prèvia determinació de versemblança per a procedir amb l'acord d'inici de les investigacions a iniciativa pròpia. Tampoc s'exigeix la prèvia determinació de versemblança dels fets quan l'acord s'ha d'adoptar a iniciativa del parlament. En aquest punt, doncs, d'un redactat com el que presenta la LOAIB se'n podria derivar una manca d'autonomia funcional de l'oficina, ja que no sembla que sigui prevista la possibilitat de negar, per part de la direcció, l'inici de les investigacions que li arribin a petició del parlament, element aquest que assimilaria la relació, en aquest punt, a la dels òrgans administratius jeràrquicament superiors respecte dels seus inferiors¹²².

Per últim, la LOAFC preveu que l'acord d'iniciació que correspon a la direcció de l'oficina es pot donar en tres supòsits: a iniciativa pròpia, per virtut de petició raonada o per denúncia¹²³. Sobre la iniciativa pròpia, aquesta es descriu com la fórmula utilitzada quan l'oficina té coneixement dels fets. A diferència del que hem vist respecte d'altres

¹²¹ El mateix s'encarrega d'afirmar, de forma més clara, el reglament de l'AVAF. Sobre la iniciativa parlamentària que pot donar lloc a l'inici d'actuacions de comprovació prèvies, vegeu BLANQUER CRIADO, D., *El inicio del procedimiento administrativo*, Tirant lo Blanch, València, 2020, pàg. 39-40.

¹²² Ens referim a la similitud que tindria aquesta forma d'iniciació amb la prevista amb caràcter general per a les administracions a l'art. 60 LPAC, en què a iniciativa d'un òrgan jeràrquicament superior, l'inferior ha d'iniciar el procediment d'ofici.

¹²³ Vegeu que, dins els supòsits generals d'iniciacions d'ofici, en aquest cas s'exclou l'ordre superior (art. 58 LPAC).

oficines, quan es regula a l'art. 20.a LOAFC la iniciativa pròpia, no es fa menció a la possibilitat d'iniciar inspeccions arran de les anàlisis de risc efectuades.

En segon lloc, les peticions raonades (art. 20.b LOAFC), que, com és ben conegut, no són vinculants (art. 61.2 LPAC, si bé es reconeix el dret a rebre comunicació de les causes per les quals no s'inicia el procediment, en cas que no s'atengui la petició), són reconegudes a les institucions, òrgans i entitats previstos en l'àmbit d'actuació de l'oficina.

En tercer lloc, les denúncies, també com a dret de qualsevol persona o com a deure del personal al servei públic, es reconeixen com a forma per a motivar la iniciació del procediment inspector amb reconeixement de determinats drets per a la persona denunciant, essent la LOAFC la llei més detallada i avançada en aquesta matèria (art. 20.c i 37 LOAFC).

Tant les denúncies com les peticions raonades es poden sotmetre a actuacions prèvies de comprovació, equivalent al que les altres oficines qualifiquen de comprovació de versemblança (art. 21 LOAFC), ja que és el tràmit d'actuacions inicials per determinar si és convenient o no iniciar l'actuació investigadora. Convé apuntar, però, que en aquesta fase es pot determinar que sigui una possible irregularitat en perjudici exclusiu de les administracions locals i les seves entitats o organismes vinculats, cas en el qual l'oficina no podrà actuar, perquè es preveu l'arxiu o el trasllat a l'òrgan local competent (art. 21.4 LOAFC), el que suposa una important limitació funcional, que no s'aprecia a les altres oficines.

En conjunt, podem veure que és comú indicar que la investigació s'obre amb una iniciació d'ofici, per acord de la direcció de l'oficina, la qual pot derivar del propi coneixement que ha obtingut l'oficina a través de qualsevol font (en alguns casos, incloent-hi aquí l'anàlisi de riscos elaborada per l'oficina), o per denúncia, amb anàlisi prèvia de versemblança (llevat del que s'ha dit respecte de la LOAIB); i es presenten algunes variacions sobre si hi hauria altres vies, com ara la petició raonada elaborada per una altra institució.

L'últim element que volem tractar en relació amb la iniciació és el termini del qual disposa l'oficina per a desenvolupar la investigació i finalitzar-la de la forma que correspongui, a comptar des de l'acord d'iniciació. Sobre aquesta qüestió, les quatre lleis coincideixen en fixar el termini ordinari del procediment inspector en sis mesos des de l'acord d'iniciació (art. 16.2 LOAC, 13 LAVAF, 14.2 LOAIB i 23.1 LOAFC), i les quatre estableixen també l'opció d'ampliar aquest termini de forma motivada en cas de complexitat. El termini s'ampliaria en tres mesos més (art. 16.2 LOAC, 14.2 LOAIB i 23.1 LOAFC) o 6, en el cas de l'oficina valenciana (art. 13 LAVAF), i en alguns casos es troba condicionada aquesta ampliació a la seva justificació davant la comissió parlamentària competent (art. 16.2 LOAC i 14.2 LOAIB).

b) Facultats reconegudes en l'exercici de la potestat d'inspecció

Ens fixarem, a continuació, en la comparativa de les facultats reconegudes al personal de les oficines en l'exercici de la funció inspectora, de comprovació dels fets presumptament irregulars. En aquest àmbit, les quatre lleis segueixen un mateix patró, de tal forma que només pararem atenció a una particularitat que ens ha semblat d'interès, referida a l'accés a informació bancària. Un altre element a considerar és la protecció d'aquestes facultats investigadores de l'oficina a través de la potestat sancionadora.

De forma generalitzada, les lleis recullen la potestat del personal de l'oficina, en el marc de les seves investigacions, per a personar-se en oficines o dependències dels subjectes sotmesos al seu àmbit d'actuació¹²⁴ per a sol·licitar informació o accedir a documentació; per a realitzar entrevistes personals; per a accedir a comptes corrents en entitats bancàries; i per a la realització de còpies de documents (art. 17 LOAC, 6 LAVAF, 10.2 LOAIB, 17 i 18 LOAFC). Volem destacar, respecte d'aquestes funcions, una peculiaritat de la llei andalusa: mentre les altres lleis de les oficines anticorrupció es limiten a indicar que es podrà accedir a informació bancària si així ho permet la legislació vigent¹²⁵, la LOAFC, en canvi, regula aquest dret d'accés a la informació bancària, assenyalant, doncs, en quins supòsits i amb quins límits es pot accedir a informació bancària¹²⁶.

¹²⁴ No totes les oficines recullen, però, aquesta facultat amb la mateixa extensió, ja que algunes oficines ho limiten a l'accés a dependències públiques (vegeu art. 17.2.a LOAC, o 6.2.a LAVAF) mentre que d'altres permeten l'accés a oficines o dependències de subjectes privats que estiguin sotmesos a l'activitat de l'oficina (vegeu art. 18 LOAFC).

¹²⁵ Es vol recordar que aquesta possibilitat no ha estat pacífica, i de fet es va apuntar des de l'Estat, respecte del reglament de règim interior balear, que la legislació vigent no permetria l'accés de la direcció de l'oficina a comptes bancaris sense consentiment de la persona titular, per no tenir rang legal aquesta clàusula prevista al reglament: <https://www.europapress.es/illes-balears/noticia-madrid-avisa-reglamento-oficina-anticorrupcion-no-faculta-director-acceder-informacion-bancaria-20180915101854.html>

¹²⁶ Així, estableix l'art. 17.c LOAFC el següent: *“Requerir a las entidades que se dediquen al tráfico bancario o crediticio para que suministren información o documentación relativa a los movimientos de cuentas y demás operaciones financieras activas y pasivas, incluidas las que se materialicen en cheques u otras órdenes de cargo o abono, realizadas por las administraciones públicas, instituciones, órganos, entidades y personas físicas y jurídicas privadas, incluidos en el artículo 3, y por las personas incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley definido en el artículo 4, aun cuando las personas descritas no tuvieran la condición de personas investigadas, al no atribuírseles la comisión de hechos constitutivos de fraude, corrupción o conflicto de intereses, pero pudieran contribuir al esclarecimiento de los mismos. En el requerimiento se podrá solicitar información relativa al origen y destino de los movimientos o de los cheques u otras órdenes de cargo o abono, si bien en estos casos la información suministrada no podrá exceder de la identificación de las personas y de las cuentas en las que se encontrara dicho origen y destino. El requerimiento deberá ser atendido en el plazo máximo de quince días, a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar su notificación, salvo que la Oficina, de oficio o a solicitud debidamente justificada de la persona o entidad requerida, acuerde motivadamente un plazo mayor debido a la complejidad de la información o documentación solicitada.*

Esta actuación se llevará a cabo de forma excepcional, cuando no existiera una alternativa menos gravosa e igualmente eficaz, siendo necesario, en cualquier caso, que se hubiera formulado un previo requerimiento, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo b), y el mismo no hubiera sido atendido.

Com a última potestat vinculada a la investigació, podem indicar que la LOAC, en el seu art. 20, preveu que el director o directora de l'OAC pugui sol·licitar a l'òrgan competent l'adopció de mesures cautelars per a assegurar l'eficàcia d'investigacions en curs. Aquesta mateixa potestat es recull a dues altres lleis, però amb una diferència, ja que aquestes altres dues lleis fan referència expressa a mesures cautelars vinculades als procediments sancionadors i disciplinaris, i no als d'inspecció (art. 15 LAVAF i 15 LOAIB), si bé es manté la referència al fet que se sol·liciten si l'eficàcia i el resultat de les investigacions en curs ho exigeixen.

A fi de garantir el correcte desenvolupament de les tasques d'investigació, algunes lleis de creació d'oficines han previst l'establiment d'infraccions relatives a conductes destinades a dificultar o impedir la investigació¹²⁷. Així, entre algunes de les infraccions podem destacar: filtrar informació en el curs d'una investigació (molt greu, a l'art. 18.II.1.b LAVAF i a l'art. 29.1.g LOAIB); la negativa a enviar informació requerida per l'oficina (greu, a l'art. 18.II.2.b LAVAF i molt greu o greu, art. 29.1.b i 30.1.d LOAIB) o l'endarreriment en l'enviament (greu, a l'art. 18.II.2.c LAVAF); dificultar l'accés a la documentació (greu, a l'art. 18.II.2.d LAVAF i a l'art. 30.1.g LOAIB); o la falta de completesa de la informació o documentació facilitada a l'oficina (lleu, a l'art. 18.II.3.a LAVAF) o la seva falsedat (molt greu, art. 29.1. d LOAIB). Des d'aquest punt de vista, la LOAIB és la llei que conté més infraccions diferenciades tendents a sancionar a fi de garantir l'efectivitat en el funcionament de l'oficina en la seva activitat investigadora¹²⁸. La LOAFC, per la seva banda, recull totes les possibles infraccions relacionades amb la investigació dins els tipus referits a l'incompliment del deure de col·laboració (art. 43.a i 44.a LOAFC), ja que, en el detall del mateix a l'art. 13.2, s'indica que la negativa a enviar informació requerida, o fer-ho tard o de forma incompleta, o bé l'obstrucció en l'accés a expedients i documentació, implica un incompliment del deure de col·laboració amb l'oficina.

c) Els resultats de la investigació

L'activitat d'investigació de les oficines és, clarament, una font per a obtenir de manera directa coneixements sobre les males pràctiques que ocorren en relació amb l'exercici del poder públic i en l'ús dels fons públics que pot tenir un impacte significatiu en les tasques de prevenció de les oficines i com a base per a formular recomanacions de millora en el

En el supuesto de que se efectúe el requerimiento a personas que no tuvieran la condición de personas investigadas, en éste se deberá dejar constancia expresa de los motivos por los que se considera que tal medida es estrictamente necesaria para contribuir al esclarecimiento de los hechos constitutivos de fraude, corrupción o conflicto de intereses”.

¹²⁷ Així es fa a totes les lleis analitzades, excepte a la LOAC.

¹²⁸ Així, per exemple, el llistat d'infraccions de la LOAFC es troba més centrat en garantir el règim de protecció de persones denunciants i el correcte exercici del dret a denunciar.

funcionament del sector públic¹²⁹. Addicionalment, la investigació també pot servir com a primer pas per a la posterior depuració de responsabilitats, amb la iniciació dels conseqüents processos o procediments que pertoqui¹³⁰, els quals poden tenir un elevat valor econòmic, de fons recuperables malversats o perduts en actuacions irregulars, tal com es desprèn de la darrera memòria d'activitats de l'AVAF¹³¹.

D'acord amb les lleis de creació de les oficines, es podria afirmar que amb caràcter general i comú s'entén que les oficines finalitzen les seves actuacions d'investigació amb una resolució de la direcció de l'oficina, o amb l'arxiu, amb un contingut variable en funció de la gravetat de la mala pràctica de possible frau o corrupció analitzada. Així, si es tracta d'una irregularitat o mala pràctica no sancionable i que tampoc requereix l'inici de cap altre procediment (per exemple, de responsabilitat patrimonial, o de revocació d'un acte administratiu, entre d'altres), es finalitza la investigació amb un informe amb recomanació de millores de funcionament per a reduir els riscos de corrupció o frau (art. 21.1 LOAC, art. 16.1 LAVAF i art. 16.1 LOAIB)¹³². En canvi, si els fets investigats poden originar responsabilitats de qualsevol mena (administrativa, disciplinària o penal), s'elabora informe indicant aquesta circumstància, del qual se'n dona trasllat a l'òrgan o autoritat competent per a donar inici, si així ho considera, a les actuacions administratives, comptables o penals subsegüents (21.2 LOAC, 16.4 LAVAF, 16.2 LOAIB, 21.2 i .5

¹²⁹ Ens remetem a CAPDEFERRO VILLAGRASA, Ò, "El paper de l'Oficina Antifrau de Catalunya en la lluita contra la corrupció en el sector públic català", cit., pàg. 48.

¹³⁰ Tractar les oficines anticorrupció essencialment com a institucions de control i no com a institucions d'acompanyament del sector públic per a orientar l'actuació correcta, íntegra i ètica de les organitzacions públiques porta sovint a valoracions negatives d'aquest tipus d'oficines des d'un punt de vista de correcta organització pública, i poden ser vistes com a supèrflues, o com a generadores de duplicitats o multiplicacions en el control, que trobarien la seva justificació en la poca efectivitat dels controls preexistents i en la gravetat del fenomen el control del qual es pretén reforçar: vegeu, per exemple, GIFREU, J., "Nuevos mecanismos de control de la actividad administrativa. El control de la "oficina antifrau" de Catalunya sobre las actuaciones ambientales de la administración", a CASADO, L. i PIGRAU i SOLÉ, A. (dir.) i PALLARÈS, A. (coord.), *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*, Atelier, Barcelona, 2010, pàg. 227-257; NEVADO-BATALLA MORENO, P. T., *Adopción y control de decisiones públicas. Integridad y legitimación institucional por el acierto*, Tirant lo Blanch, València, 2021, 420; i BELTRÁN DE FELIPE, M. i PIPERATA, G., "(Anti)corrupción en la administración", cit., pàg. 74. S'ha lamentat, també, que les lleis d'aquestes oficines dediquin gran part de la seva regulació a la gestió de la investigació, sobre la que estan tan limitades, i s'ha fet una comparativa amb l'àmbit privat il·lustrativa: "Trazando un paralelismo con el cumplimiento normativo del sector privado, es como si la función de los órganos de cumplimiento se focalizara más en la realización de investigaciones internas, que en articular todo un sistema de cumplimiento" (NIETO MARTÍN, A. i GARCÍA MORENO, B., "De la ética pública al public compliance", cit., pàg. 400).

¹³¹ Vegeu: AVAF, *Memòria d'activitat exercici 2021*, AVAF, València, 2022, pàg. 305.

¹³² Dos apunts al respecte: no sembla preveure's aquesta opció en el cas andalús (els escrits de recomanacions, no impugnables ex art. 30.3 LOAFC, són els que es presenten directament davant el parlament) i, en segon lloc, cadascuna de les tres altres oficines fixa un termini diferent per a la tramesa de resposta sobre les mesures adoptades per part de l'ens destinatari de l'informe (30 dies, a l'art. 21.1 LOAC; sense termini per defecte, ja que el termini el fixa l'oficina en el seu informe en cada cas, a l'art. 16.1 LAVAF; i tres mesos, a l'art. 16.1 LOAIB). Considerem que si la falta de resposta adequada dins de termini constitueix una infracció, seria recomanable preveure que el termini per a contestar fos el suficient per a poder llegir l'informe, dissenyar les mesures de millora i començar a aplicar-les, evitant, doncs, preveure terminis massa breus o ajustats.

LOAFC). Per últim, en cas de tractar-se d'un cas singular d'especial interès, es podria elaborar un informe extraordinari per a ser presentat davant el parlament autonòmic (art. 21.4 LOAC, 16.6 LAVAF, 16.4 LOAIB i 34 LOAFC); i sovint també és previst que, arran de l'activitat inspectora en general (no necessàriament a partir d'una investigació en particular), l'oficina pugui elaborar informes amb recomanacions a les administracions i entitats públiques (art. 21.3 LOAC, 16.5 LAVAF i 16.3 LOAIB¹³³).

Cap d'aquests informes amb els quals es posa fi al procediment inspector d'investigació és vinculant en les seves eventuais peticions o propostes, de tal manera que les recomanacions proposades no seran vinculants, ni és obligatori iniciar els procediments sobre els quals es fa la petició quan es dona trasllat de l'informe d'investigació a un altre òrgan o autoritat. Malgrat no ser vinculants, es preveu l'obligatorietat de donar resposta a aquest informe, i, amb bon criteri per a evitar que la tasca de l'oficina pugui ser ignorada sense conseqüències, una de les lleis també preveu expressament com a infracció la falta de resposta a l'oficina (com a infracció greu, a l'art. 30.1.h i LOAIB). De forma positiva per a evitar conflictivitat innecessària (ja que es tractaria d'actes sense efectes jurídics específics més enllà de l'obligació de donar resposta a l'oficina en alguns casos), se'n podria establir la impossibilitat de plantejar-hi recurs administratiu en contra¹³⁴.

Evidentment, aquest model presenta particularitats a cadascuna de les lleis. D'entre aquestes particularitats, en volem destacar dues. La primera és que la LAVAF i la LOAFC preveuen també que de la finalització de la investigació se'n pugui derivar un procediment sancionador per part de la mateixa oficina (art. 16.3 LAVAF i 23.3 LOAFC), a diferència del que es preveu a l'art. 16 LOAIB malgrat disposar també de potestat sancionadora. Aquesta opció mereix una consideració. En efecte, del redactat de la LAVAF i la LOAFC se'n podria desprendre que la potestat sancionadora de les oficines podria relacionar-se amb l'objecte de la investigació, quan, a la pràctica, la competència sancionadora de les oficines antifrau és auxiliar per a garantir les seves funcions i no pas una potestat sancionadora respecte dels fets que investiguen (frau i corrupció, entenent dins aquesta els conflictes d'interès). No semblaria, doncs, necessària la vinculació entre finalització de la investigació i inici de procediment sancionador, ja que, aquest tipus de procediment administratiu, de forma potser més coherent, es podria iniciar durant les investigacions i no al final d'aquestes, sigui perquè mentre s'investiga s'estan adoptant represàlies contra la persona denunciant, sigui perquè l'entitat o persona investigada no col·labora en la investigació, o per qualsevol altre de les circumstàncies descrites com a infracció a les lleis de creació. No es consideraria, per tant, necessari vincular les formes

¹³³ Vegeu que la LOAC limita aquestes recomanacions a l'administració autonòmica, mentre que la LAVAF i la LOAIB ho preveuen per a administracions en general, podent-se aplicar també en àmbit local, per exemple.

¹³⁴ No obstant la possible pertinència d'una clàusula així, s'ha d'apuntar que a les lleis estudiades només hi hauria un precepte en aquesta línia, que seria el 30 LOAFC, però no es refereix a les recomanacions que es puguin dirigir directament a un ens objecte d'investigació.

de finalització de la investigació a l'inici de procediments sancionadors instruïts per les oficines anticorrupció, ja que els fets que són objecte del primer tipus de procediment (l'inspector) sovint seran diferents dels que constitueixen l'objecte del segon procediment (el sancionador).

I la segona particularitat a destacar és el conjunt d'especialitats de garantia que incorpora la LOAFC per a assegurar l'efectivitat de les seves resolucions de finalització d'investigacions. En destaquem dues: el fet que a la llei es reconegui la possibilitat de poder manifestar la proximitat de la prescripció a fi que es puguin iniciar amb celeritat els corresponents procediments d'exigència de responsabilitat (art. 23.2 LOAFC) i el fet que és prevista l'obligació de comunicar a l'oficina la finalització dels procediments d'exigència de les corresponents responsabilitats en via no judicial (perquè aquesta ho notifiqui a la persona denunciant i en demani informació posteriorment sobre el seu compliment, art. 23.2 LOAFC). Sobre la finalització del procés penal també es preveu que hagi d'informar a l'oficina, per a que aquesta ho notifiqui a la persona o persones denunciants (art. 23.5 LOAFC).

d) Aspectes de règim jurídic aplicable a les investigacions: procediment i accés a la informació

En aquest punt, analitzem principalment dues coses: quines són les regles de procediment que s'apliquen a la fase inspectora o d'investigació (per a determinar, entre altres coses, quins drets pot tenir davant l'oficina durant la investigació la persona o persones investigades), i el dret d'accés a la informació pública de les oficines relacionada amb les investigacions, atès que diversos pronunciaments judicials han assenyalat algunes qüestions d'interès que poden orientar una eventual millora de les normes de creació de les oficines en aquest aspecte.

Sobre la primera circumstància, és a dir, sobre la regulació del procediment d'investigació, podem assenyalar que la fórmula més freqüent és que les lleis estableixin una remissió al reglament de règim interior i funcionament per tal de regular els detalls del procediment (art. 10.1 LAVAF i 12.1 LOAIB), i a continuació es faci un reconeixement dels drets de defensa i a la presumpció d'innocència (art. 10.1 LAVAF, 12.1 LOAIB, art. 19.3 LOAFC). Es reconeix, dins els drets de les persones investigades, el dret a ser escoltades (o tràmit d'audiència), immediatament es coneix la seva possible implicació (art. 10.2 LAVAF i 12.2 LOAIB) o en qualsevol cas abans de l'elaboració de l'informe resultant de la investigació (amb certes limitacions, art. 18.3 LOAC). El dret a ser informat o informada de la iniciació d'una investigació en contra i el tràmit d'audiència poden ser diferents a un moment posterior, amb caràcter excepcional, si ho requereix la investigació (art. 10.3 LAVAF i 12.3 LOAIB). Curiosament, només la

LOAFC reconeix expressament el dret a rebre notificació o comunicació de la finalització de la investigació (art. 23 LOAFC).

La LOAFC, de forma interessant, indica expressament que s'aplica el dret administratiu bàsic al procediment investigador amb caràcter subsidiari¹³⁵ (cosa que, per altra banda, s'hauria d'entendre extensible a la resta d'oficines, possiblement d'acord amb clàusules generals de remissió al dret administratiu bàsic, com es troba a l'art. 2 LAVAF) i atorga drets a la persona o persones objecte d'investigació (art. 19 LOAFC), als quals considera persones interessades en el procediment d'investigació i inspecció. Entre aquests drets, podem destacar el dret a l'assistència lletrada i la resta derivats de l'art. 24 CE, o el dret a sol·licitar la reparació dels perjudicis suportats a conseqüència de les actuacions d'investigació i inspecció, a banda de la remissió expressa als drets de les persones interessades reconeguts amb caràcter general a l'art. 53 LPAC.

La informació relativa als procediments d'investigació es troba subjecte a certes garanties i limitacions.

Així, les lleis de creació de les oficines preveuen que la informació és confidencial (art. 18 i 19 LOAC, 8 LAVAF, 11 LOAIB i 14 LOAFC), cosa que es concreta amb l'establiment d'un deure de secret exigint al personal de les oficines que pot donar origen a responsabilitat disciplinària, en cas d'incompliment. La finalitat d'aquesta confidencialitat seria la de protegir la identitat de les persones relacionades amb la investigació¹³⁶, especialment la de les denunciants, en les quals es podria materialitzar el risc de patir represàlies arran del descobriment de la seva identitat¹³⁷. Addicionalment, en un cas es preveu la potestat de l'oficina de declarar secretes les actuacions, els expedients i les investigacions de l'oficina, a fi d'evitar riscos greus per a persones, no

¹³⁵ En allò no regulat a la llei ni al reglament de règim interior i funcionament, art. 24 LOAFC.

¹³⁶ Ens estem referint a totes les persones que apareixen en l'expedient de la investigació, com ara les investigades i les denunciants. En aquest punt, convé apuntar que s'ha afirmat a la jurisprudència el rellevant descrèdit que suposa ser objecte d'investigació per part d'aquest tipus d'oficina: "La mera aparició en escena de la citada agència de lluita contra la corrupció constitueix un descrèdit del major nivell per a una Entitat Local que arrojaria una ombra de dubte sobre la actuació de un Ayuntamiento, y cuya resolución no solo ha sido remitida a la Sección Territorial de Torreveja de la Fiscalía, sino que puede finalizar en una puesta en conocimiento de las mismas Cortes Valencianas a través de su memoria anual" (Sentència del Jutjat Contenciós administratiu núm. 1 d'Elx, de 14 de desembre de 2020, núm. 763/2020, Roj: SJCA 2437/2020 - ECLI:ES:JCA:2020:2437).

¹³⁷ Així, la Sentència del Tribunal Superior de Justícia (TSJ) de Catalunya de 26 de març de 2021, núm. 1469/2021, rec. 13/2019 indica que: "Certament la preservació de la identitat del denunciant és una precaució essencial per garantir el funcionament eficaç de les iniciatives anticorrupció, i així ho estableix l'article 16.3 de la Llei 14/08 i l'article 24 de les Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya aprovades per la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament en sessió de 25 de novembre de 2009.

Com es va apuntar a la interlocutòria de mides cautelars, també entra en joc en aquest cas la confiança legítima que el denunciant pot tenir en el sentit que no es divulgarà la seva identitat per tal de ser objecte de pressions o represàlies, o senzillament, d'una publicitat no desitjada. Una protecció que no és tal si es divulguen dades que indirectament poden permetre esbrinar aquesta identitat".

comprometre greument una investigació o procediment o a petició expressa de la persona denunciant (art. 11.6 LOAIB).

Les lleis analitzades no especifiquen qui pot accedir ni en quines condicions a les informacions i documents de les investigacions¹³⁸, ni fixen de forma completa un règim específic propi. Per tant, ha entès la jurisprudència¹³⁹ que s'ha d'aplicar el règim general d'accés a la informació pública que preveuen les lleis de transparència: la llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, i les respectives lleis autonòmiques en la matèria¹⁴⁰.

El punt de partida és que les oficines anticorrupció es troben sotmeses al règim de transparència, de tal manera que la seva informació és, amb caràcter general, accessible, en la mesura en què les oficines anticorrupció serien “entitats de Dret Públic que, amb independència funcional o amb una especial autonomia reconeguda per la Llei, tinguin atribuïdes funcions de regulació o supervisió de caràcter extern sobre un determinat sector o activitat”, tal com es preveu a l'art. 2.1.c de la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (i, per exemple, en sentit equivalent, a l'art. 3.1.b de la Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern)¹⁴¹.

Ara bé, el règim general de transparència contempla excepcions generals, resultant la més clarament vinculada a les oficines anticorrupció en les seves tasques d'investigació la prevista a l'art. 14.1.e llei estatal 19/2013 (i equivalents autonòmics¹⁴², en cas d'haver-hi). D'acord amb aquest precepte, es pot limitar l'accés a la informació pública quan aquest suposi un perjudici per a la prevenció, investigació i sanció dels il·lícits penals, administratius o disciplinaris; al que es podria afegir l'apartat g, relatiu al perjudici en les funcions administratives de vigilància, inspecció i control, amb el benentès que es consideri que l'oficina està realitzant una funció administrativa inspectora en realitzar la investigació o comprovació dels fets.

En aplicació del règim general, semblaria que les oficines podrien denegar una petició d'accés a informació de la investigació si no hi ha oposició d'altres persones interessades i es justifica que l'accés pot comprometre alguna prova o la integritat de les

¹³⁸ Amb la possible excepció de l'art. 19 LOAFC, que regula els drets de les persones investigades i, com a interessades (art. 53 LPAC) tindrien dret d'accés a l'expedient. No obstant això, a la LOAFC, tampoc s'indica si, a banda dels interessats o interessades, hi poden accedir o no altres persones, ja que el dret d'accés general garantit per les lleis de transparència és un llei general de la ciutadania, no sotmès a la condició d'interessat o interessada en el marc d'un procediment administratiu.

¹³⁹ Vegeu la STSJ de Catalunya de 26 de març de 2021, núm. 1469/2021 cit.

¹⁴⁰ Destaquem la llei valenciana 1/2022, de 13 d'abril, de Transparència i Bon Govern de la Comunitat Valenciana, en la qual l'art. 3.1.c contempla expressament l'AVAF dins l'àmbit subjectiu d'aplicació de la llei.

¹⁴¹ Així s'interpreta a la Sentència del Tribunal Superior de Justícia (TSJ) de Catalunya de 26 de març de 2021, núm. 1469/2021, rec. 13/2019.

¹⁴² Com l'art. 21.1.b Llei catalana 19/2014, citada.

investigacions, amb una argumentació suficient, proporcionada i ajustada al cas¹⁴³. En efecte, com ha indicat el TS, excloure certa informació de l'accés és possible, però sempre ha de fer-se emparant-se en alguna causa legalment prevista i justificant l'exclusió de forma suficientment adequada¹⁴⁴.

La reserva i confidencialitat previstes a les lleis de creació de les oficines serien concrecions dels límits generals, sense tenir suficient entitat per a constituir un règim d'accés a informació pública particular¹⁴⁵.

L'alternativa, a fi d'establir un règim d'accés a la informació més restringit o adaptat a les particularitats de l'oficina, seria establir un règim propi, tal com ha assenyalat el Tribunal Suprem en aplicació de la mateixa llei estatal de transparència¹⁴⁶. Consolidant un pronunciament previ, el TS indica, a la STS de 19 de novembre de 2020, citada, que com a elements bàsics d'aquest règim alternatiu s'hauria de regular de forma autònoma les persones legitimades a accedir a la informació, el contingut de la informació accessible i els límits a l'accés (informació exclosa del dret d'accés), sense ser suficient amb la regulació d'alguns aspectes de publicitat i d'accés, com ara un règim de confidencialitat, qüestió d'especial rellevància per a les oficines, atès que aquestes el regulen:

“Como dijimos en la precedente Sentencia de 11 de junio de 2020 (RCA 577/2019) el desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.

[...]

Esta última norma garantiza la confidencialidad con las excepciones especialmente señaladas en línea con la normativa europea pero, por su parte, la LTAIBG regula de

¹⁴³ Així ho expressa la STSJ de Catalunya de 26 de març de 2021, núm. 1469/2021, cit.

¹⁴⁴ Així, el TS ha reiterat que: “la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida” (STS de 19 de novembre de 2020, núm. 1565/2020, rec. 4614/2019 (Roj: STS 3866/2020 - ECLI:ES:TS:2020:3866)).

¹⁴⁵ Vegeu la STSJ de Catalunya de 26 de març de 2021, núm. 1469/2021, cit.

¹⁴⁶ “Las previsiones de esta norma tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletorias, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición Adicional Primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que indica “Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información” (STS de 19 de novembre de 2020, núm. 1565/2020, rec. 4614/2019 (Roj: STS 3866/2020 - ECLI:ES:TS:2020:3866)).

forma completa y general el derecho de acceso a la información pública, siendo así que no resultan irreconciliables, pudiendo afirmarse que la LMV viene a establecer un régimen singular que comprende las limitaciones de acceso a la información por motivos de confidencialidad y la LTAIGB prevé el régimen general de acceso a la información o transparencia pasiva.

[...]

La LMV contiene una regulación reforzada de publicidad activa que incumbe a la CNMV en lo que se refiere a la existencia de registros y publicidad de las sanciones así como contempla el secreto profesional y prevé limitaciones por la confidencialidad en el acceso a determinada información empero, aparte del reconocimiento de estos extremos sobre transparencia activa y el carácter de ciertos datos o informaciones, no cabe interpretar que establezca un régimen jurídico independiente y autónomo de acceso a la información o transparencia pasiva en aquella información que puede interesar y obtener el solicitante, que haga inaplicable el previsto en la Ley de Transparencia y Buen Gobierno conforme ex DA.1º.2º”.

Aquest règim especial, que podria desplaçar la normativa general de transparència (fent-la aplicable només supletòriament), s’hauria de fixar evidentment a través de norma amb rang de llei i no pas als reglaments de règim interior i funcionament¹⁴⁷ i, com ja hem dit, aquest règim no pot consistir només a indicar alguna particularitat, sinó que s’hauria de preveure en un article específic, o diversos, el règim alternatiu aplicable, indicant els subjectes legitimats, les condicions d’accés i les limitacions en l’accés, especialitat que, també, hauria de poder-se diferenciar del règim general de protecció de dades de caràcter personal.

Per últim, no podem obviar que s’ha entès que existeix també un dret d’accés a informació que derivaria o formaria part d’un dret fonamental reconegut a la mateixa Constitució Espanyola, i que s’ha suggerit que difícilment es podria entendre modificat o limitat per la legislació general de transparència o per altres lleis, atès que, com a tal, hauria de ser regulat a la normativa específica pròpia de desplegament d’aquest dret (que, en aquest cas particular, seria en el reglament del parlament corresponent)¹⁴⁸. Ens estem referint al

¹⁴⁷ Així ho considera també el TSJ Catalunya, a la sentència de 26 de març de 2021 citada.

¹⁴⁸ Així, el TSJ de la Comunitat Valenciana especifica que cal que aquest dret, en el seu cas, sigui limitat al reglament de l’assemblea legislativa, i no a la llei de creació de l’oficina: “Siendo el Reglamento de las Cortes anterior a la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, creadora de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la C.V., podría argumentarse quenada se define al respecto del derecho o no de los diputados a exigir documentación en su poder, poniendo así en duda el supuesto derecho, dada la muy acusada singularidad de las funciones y fines de investigación, control etc encomendadas a la entidad pública y de su independencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones (artículos 1.2, 4, 5 y 6 de su ley reguladora). Al margen de lo ya anotado acerca del contenido del art. 12 tan repetido, lo cierto es que, de considerarse justificada, conveniente y conforme al

dret a sol·licitar informació a entitats públiques per part de membres del parlament en exercici de les seves funcions, entès com a “*ius in officium*”¹⁴⁹ concretat en el reglament del parlament (dret de configuració legal, doncs) i integrat com a part del dret fonamental a la participació en els afers públics de l’art. 23 CE (vegeu la STSJ Comunitat Valenciana de 4 de juny de 2020, núm. 198/2020, cit.). En aquests casos el dret no s’exerceix a títol particular, personal, sinó en l’exercici del càrrec per part del diputat o diputada, fent ús de la seva facultat per a sol·licitar informació sobre l’actuació de les administracions i entitats públiques, si així es preveu al reglament del parlament. S’ha dit que en aquests casos: “Es claro que la norma presupone el diferente régimen de acceso a la información que inste la ciudadanía a cuando el solicitante tenga la condición de parlamentario autonómico y actúe como tal, en este segundo caso de mayor alcance y menores limitaciones”, i s’ha entès, doncs, que aplicar les limitacions generals de la legislació de transparència o limitacions contingudes a altres lleis per a denegar, per part de l’oficina anticorrupció, l’accés a informació sobre investigacions a un membre del parlament que actua en exercici de les seves facultats reconegudes per raó del càrrec representatiu implica que “la actuación del Director de la Agencia supone desconocer la condición parlamentaria de la solicitante y lo que lleva consigo el *ius in officium*, construido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo a partir de la interpretación del artículo 23 de la Constitución” (STSJ Comunitat Valenciana de 4 de juny de 2020, núm. 198/2020, cit.).

A la vista dels problemes que hem identificat, **considerem positiu atorgar major seguretat jurídica en les lleis de creació de les oficines anticorrupció, incorporant una regulació suficientment completa del règim d’accés a informació i dels drets** de les persones denunciants, les investigades i terceres persones alienes a la denúncia i investigació, ja que altrament, amb règims reguladors tan incomplets, pot resultar difícil identificar exactament quines garanties s’han d’observar i quins drets d’informació es poden exercir, i sota quines condicions, davant l’oficina en el marc de les seves actuacions d’investigació.

ordenamiento jurídico, la negación o limitación del derecho de los diputados - de configuración legal, ciertamente- el camino para establecerlo hubiera sido la correspondiente modificación del Reglament, naturalmente aprobada mediante mayoría absoluta de les Corts, un quórum no exigido, por lo general, para la aprobación de las leyes autonómicas, sin que por su contenido la Ley 11/2016 constituya excepción” (Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana de 4 de juny de 2020, núm. 198/2020, rec. 347/2019 (Roj: STSJ CV 639/2020 - ECLI:ES:TSJCV:2020:639)).

¹⁴⁹ Al respecte, encara que en un altre àmbit (transparència), vegeu: BELTRÁN AGUIRRE, J. L., “Legitimación de los parlamentarios de Navarra en el ejercicio del *ius in officium* para formular reclamaciones ante el CTN”, a CASTELLANOS, J. i BOIX, A. (coord.), *Transparencia y comunidades autónomas: Una perspectiva multinivel*, Tirant lo Blanch, València, 2021, pàg. 191-214.

II.10) Altres funcions

a) L'ètica pública

L'ètica pública es considera un factor rellevant per a determinar l'aparició de casos de corrupció¹⁵⁰. Fomentar un clima ètic en una organització (com ara una administració, o una empresa, pública o privada) redueix la corrupció, ja que s'ha pogut identificar una clara relació entre percepció del clima ètic de l'organització i predisposició del seu personal a incomplir normes i actuar de forma corrupta¹⁵¹, i pot servir per a invalidar algunes de les més comunes tècniques de neutralització que podrien arribar a justificar la realització de pràctiques de corrupció¹⁵².

Un primer element que es pot destacar és la facultat de les oficines d'assessorar i formular propostes i recomanacions a les institucions incloses en el seu àmbit d'actuació sobre ètica pública, tal com es preveu a l'art. 4.f LAVAF.

Si ens fixem en la LOAIB, trobem una secció de funcions que es relacionen directament amb l'ètica pública (art. 5.a LOAIB) i la prevenció de la corrupció, on trobem altres funcions rellevants en la matèria, com ara el foment dels valors i principis d'ètica pública i integritat; l'estudi, foment i impuls de bones pràctiques; la col·laboració en la formació i, també, l'assessorament i la formulació de propostes i recomanacions en la matèria.

Finalment, la LOAFC preveu també que l'oficina fomenta i vetlla pel compliment de la integritat i altres principis (objectivitat, neutralitat, etc.) i pels deures de l'art. 52 i següents de l'EBEP, preceptes en què es regula el codi de conducta de l'empleat públic, amb un recull de principis ètics i principis de conducta.

Té més interès, però, el que estableix la LOAFC en el seu art. 9, lletra d, que també fa referència a l'estudi i promoció de bones pràctiques, i concreta aquesta activitat amb **l'encàrrec a l'oficina de redactar un codi ètic o de bones pràctiques** que, si bé no es diu expressament, sembla que hauria d'entendre's com un codi aplicable a tots els subjectes i institucions inclosos en l'àmbit d'aplicació de la llei. Si es relaciona amb

¹⁵⁰ Per exemple, vegeu: ROSE-ACKERMAN, S., "The institutional economics of corruption", a DE GRAAF, G.; VON MARAVIĆ, P. i WAGENAAR, P. (ed.), *The good cause: Theoretical perspectives on corruption*, Barbara Budrich, Leverkusen, 2010, pàg. 47-63, 52 i 53.

¹⁵¹ Vegeu: GORSIRA, M., STEG, L., DENKERS, A., i HUISMAN, W., "Corruption in Organizations: Ethical Climate and Individual Motives", *Administrative Sciences*, vol. 8, núm. 1, 2018, pàg. 1-19. També: BELLE, N. i CANTARELLI, P., "What Causes Unethical Behavior? A Meta-Analysis to Set an Agenda for Public Administration Research", *Public Administration Review*, vol. 77, núm. 3, 2017, pàg. 327-339.

¹⁵² Vegeu: GORTA, A., "Minimising corruption: Applying lessons from the crime prevention literature", *Crime, Law & Social Change*, núm. 30, 1998, pàg. 67-87, en especial vegeu pàg. 73 a 76. No s'ha d'entendre que les tècniques de neutralització només operen *a posteriori*, atès que també s'ha posat en relleu el seu impacte en moments previs a la realització d'incompliments, respecte del que s'ha indicat que, de fet, constitueixen una condició crucial per a cometre pràctiques de corrupció: HUISMAN, W. i VANDE WALLE, G., "The criminology of corruption", a DE GRAAF, G.; VON MARAVIĆ, P. i WAGENAAR, P. (ed.), *The good cause: Theoretical perspectives on corruption*, Barbara Budrich, Leverkusen, 2010, pàg. 115-145, 138.

l'anterior, es podria entendre també com a eina per a fomentar el compliment dels principis de l'EBEP en els articles abans citats.

La LOAFC, com ja s'ha indicat, també preveu la possibilitat que l'oficina formuli propostes i recomanacions (art. 9.1.f i .g LOAFC).

b) La transparència

Totes les lleis de creació fan menció, en menor o major mesura, a la transparència, com a element relacionat amb la prevenció i lluita contra la corrupció i el bon govern (per exemple, art. 1.2 i 3.a LOAC, 4.d LAVAF, 3.c LOAIB i 5.c LOAFC), ja que sovint s'ha assenyalat que la corrupció es desenvolupa en contextos d'opacitat i que la transparència en seria una eina preventiva¹⁵³.

Més enllà d'aquestes previsions generals, a vegades limitades a esmentar el principi de transparència, no es troben a les lleis de creació d'oficines funcions concretes vinculades amb la tutela o promoció de la transparència, motiu pel qual és pertinent la consulta de la normativa autonòmica de transparència, a fi d'identificar si es preveuen facultats addicionals per a aquestes oficines.

A la normativa de transparència, el cas més rellevant és el català. Així, la llei catalana 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, preveu, en el seu art. 75, la facultat de l'OAC de vetllar pel compliment de la llei de transparència i en preveu la possibilitat d'aquesta oficina de rebre comunicacions sobre l'incompliment de la llei, sigui per limitacions en el dret d'accés o per omissions en el compliment d'obligacions de transparència derivades de la llei, i es reconeix al director o

¹⁵³ Entre altres, vegeu: CERRILLO i MARTÍNEZ, A., "Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local", *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local -Institut de Dret Públic, 2012, pàg. 277-313, 279; PONCE SOLÉ, J., "La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local (con referencias al Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno)", *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local -Institut de Dret Públic, 2013, pàg. 93-140, 104 a 107; CASTELLANOS CLARAMUNT, J., "Las leyes de transparencia como necesidad democrática" a CASTELLANOS, J. i BOIX, A. (coord.), *Transparencia y comunidades autónomas: Una perspectiva multinivel*, Tirant lo Blanch, València, 2021, pàg. 107-141, 112; VILLORIA MENDIETA, M. i IZQUIERDO SÁNCHEZ, A., *Ética pública y buen gobierno*, cit., pàg. 451; i BRUSCA, I., MANES ROSSI, F. i AVERSANO, N., "Accountability and Transparency to Fight against Corruption: An International Comparative Analysis", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 20, núm. 5, 2018, pàg. 486-504. Sovint, es posa en relació la transparència amb el necessari retiment de comptes, per tal que la transparència sigui efectiva en la lluita contra la corrupció. En últim terme, volem indicar que a la recomanació de 17 de febrer de 2022 del Parlament Europeu a la Comissió, en que es proposa l'adopció d'una estratègia global europea anticorrupció, el Parlament "recognise that transparency is the cornerstone of all anti-corruption strategies" (PARLAMENT EUROPEU, *European Parliament recommendation of 17 February 2022 to the Council and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy concerning corruption and human rights*, cit.).

directora de l'OAC la potestat per a sol·licitar l'inici de procediments sancionadors derivats d'aquests incompliments (art. 87 Llei catalana 19/2014).

Art. 75. Actuació del Síndic de Greuges, de la Sindicatura de Comptes i de l'Oficina Antifrau de Catalunya

1. El Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i l'Oficina Antifrau de Catalunya han de vetllar pel compliment de les obligacions i els drets establerts per aquesta llei, d'acord amb les funcions que tenen atribuïdes.

2. Sens perjudici dels recursos i les reclamacions que es puguin interposar contra els actes expressos o presumptes que impedeixin o limitin, totalment o parcialment, els drets reconeguts per aquesta llei o les omissions produïdes derivades d'obligacions establertes per l'Administració pública, les persones afectades poden adreçar una queixa al Síndic de Greuges o adreçar-se a l'Oficina Antifrau de Catalunya, d'acord amb el que determinen les lleis reguladores d'aquestes institucions.

3. La intervenció del Síndic de Greuges o de l'Oficina Antifrau no suspèn els terminis per a la interposició dels recursos o reclamacions administratius o contenciosos administratius procedents.

[...]

Article 87. Incoació del procediment a instància del Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el director de l'Oficina Antifrau de Catalunya

1. Si, en l'exercici de llurs funcions, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes o l'Oficina Antifrau de Catalunya tenen coneixement de fets que poden constituir una infracció tipificada com a molt greu o com a greu per aquesta llei, poden instar els òrgans competents a què fa referència l'article 86 a incoar el procediment sancionador.

2. Si l'òrgan competent decideix no incoar el procediment, la resolució ha d'ésser expressa i motivada.

Com es pot apreciar, l'OAC té un paper considerable en l'actuació en favor de la tutela dels drets i per al compliment de les obligacions de transparència a Catalunya, si bé s'ha d'apuntar que en té un paper predominant el Síndic de Greuges, a qui també s'atribueix la competència per a avaluar el compliment de la llei de transparència (art. 91-93 Llei catalana 19/2014).

L'altra referència que es troba a una oficina anticorrupció en les normatives de transparència analitzades és a les Illes Balears, però sense transcendència respecte del compliment d'obligacions de transparència, ja que l'única menció que es fa de l'OAIB a la Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears, és per indicar, a l'art. 39, elements del contingut de la declaració patrimonial que han de presentar alguns subjectes i que queda sota responsabilitat de l'OAIB.

c) Els grups d'interès (*lobbies*)

Les lleis de creació de les oficines analitzades no atribueixen cap funció específica a les oficines en relació amb els grups d'interès o *lobbies*.

En efecte, si es produeix alguna influència indeguda, il·lícita, podrà ser objecte d'investigació per part de l'oficina, però en aquest apartat ens fixem en funcions de naturalesa preventiva, dirigides, justament, a promoure un tipus de relacions entre càrrecs públics i grups d'interès adequades i que no tendeixin a derivar en alguna forma de corrupció o d'influència il·legítima.

A Catalunya, la llei de transparència 19/2014 preveia obligacions de creacions de múltiples registres de grups d'interès (a l'art. 45, derogat), posteriorment suprimides amb la creació d'un sistema registral centralitzat mitjançant el Decret Llei 1/2017, de 14 de febrer, pel qual es crea i regula el Registre de grups d'interès de Catalunya.

A Catalunya, no es pot dir que l'OAC no tingui cap funció en relació amb el control de l'activitat dels grups d'interès. D'acord amb l'art. 87 Llei catalana 19/2014, podria instar la iniciació d'un procediment sancionador respecte d'infraccions greus i molt greus de la llei. Entre aquests dos tipus d'infraccions relacionades amb conflictes d'interès trobem la següent: "Incomplir, les persones i les organitzacions que tenen la condició de grups d'interès, les obligacions establertes per aquesta llei o pel codi de conducta que els sigui aplicable, d'acord amb el que determina el títol IV" (art. 77.3.f Llei 19/2014).

Es podria, així, considerar com una de les funcions de l'OAC el fet de vetllar pel correcte compliment de les obligacions imposades als grups d'interès a la normativa de transparència, exercint aquesta opció expressament reconeguda a la legislació de transparència. Alternativament, per a aquelles oficines que no tenen reconeguda aquesta facultat a les lleis específiques de transparència, es podria arribar a una solució similar aplicant l'art. 61 LPAC, el qual s'escau a la funció d'investigació de les oficines, ja que s'assenyala que l'òrgan administratiu que formula la petició pot haver conegut dels fets que poden donar origen al procediment ocasionalment o pel fet de tenir atribuïdes funcions d'inspecció o investigació.

Volem tancar aquest apartat indicant que una de les lleis de creació d'oficines, l'aragonesa, sí que reconeix competències de l'oficina en aquesta matèria. En particular, la llei de la Comunitat Autònoma d'Aragó 5/2017, d'1 de juny, d'Integritat i Ètica Públiques, crea i regula l'Agència d'Integritat i Ètica Públiques als art. 8 i següents de la llei, conté un règim aplicable als *lobbies* (art. 35 i seg.): en aquest règim es preveu, entre altres coses, **la gestió del registre per part de l'agència** (art. 36), **i la previsió d'infraccions en cas d'incompliment d'obligacions per part dels grups d'interès**, com ara la infracció greu prevista a l'art. 61.2.a, referida a l'incompliment pels llobbistes i *lobbies* de les obligacions del Codi de conducta regulades a la llei o la comissió de tres o més infraccions lleus durant l'acompliment de la seva activitat (es preveu, en cas d'esmena de l'incompliment, que sigui només una infracció lleu, prevista a l'art. 61.3.b).

d) La gestió dels conflictes d'interès. Especial referència als registres gestionats per l'OAIB

Una de les vies per a detectar conflictes d'interès reals, aparents o potencials¹⁵⁴ és mitjançant la comprovació dels béns i activitats declarats per les persones que exerceixen un càrrec públic. A aquesta qüestió, vinculada amb la gestió dels registres d'aquestes declaracions, ens referirem en detall més endavant, per centrar-nos ara en altres aspectes vinculats amb la gestió dels conflictes d'interessos.

El punt de partida és que la gestió adequada dels conflictes d'interès és una forma de prevenció de la corrupció, motiu pel qual, com hem vist, totes les oficines tindrien facultats reconegudes per a desenvolupar actuacions a fi de millorar la gestió dels conflictes d'interès en el sector públic. Partint, doncs, d'aquesta base, ens volem aturar en algunes funcions de les oficines previstes a les lleis de creació i a altra legislació relacionada, que es dediquen particularment als conflictes d'interès.

En primer lloc, volem destacar l'art. 4.j LAVAF, en el qual expressament s'assenyala que l'AVAF col·labora amb els òrgans competents en matèria de conflictes d'interessos i incompatibilitats per a prevenir i corregir actuacions que puguin infringir el règim aplicable, però no s'especifica a la llei de manera més concreta com es desenvolupa aquesta col·laboració, ni quines facultats es reconeixen a l'AVAF en el marc de la col·laboració, atès que aquesta no assumeix un paper destacat en l'aplicació del règim de conflictes d'interès.

¹⁵⁴ En terminologia de l'OCDE, a OCDE, *Managing Conflict of Interest in the Public Service. OECD guidelines and country experiences*, OECD Publishing, 2003, París, pàg. 24 i 25; també seguida per l'OLAF europea a: OLAF, *Detección de conflictos de intereses en los procedimientos de contratación pública en el marco de las acciones estructurales. Guía práctica para los responsables de la gestión*, consultable a: <https://ec.europa.eu/sfc/sites/default/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-ES.pdf>

Per la seva banda, la LOAIB contempla la **funció de l'oficina de dirimir els casos de conflictes d'interès** (art. 5.b.4 LOAIB) i la facultat a prevenir i alertar en relació amb conductes del personal i els càrrecs públics que comportin conflicte d'interessos (art. 5.c.3 LOAIB), i **se li atribueix la gestió del registre de declaracions patrimonials i d'activitats** (art. 24 LOAIB) al que ens referim després.

Finalment, la LOAFC reconeix de forma similar a la LAVAF la funció de l'oficina de col·laborar amb els òrgans competents en matèria d'incompatibilitats (d'alts càrrecs de l'administració de la Junta) a fi de prevenir i corregir actuacions que puguin infringir el règim aplicable (art. 9.1.h LOAFC), i també la facultat per a formular recomanacions i propostes en matèria de conflictes d'interès, entre altres matèries (art. 9.1.f LOAFC), sobre les que hi ha el deure de contestar a l'oficina en un termini de trenta dies. Presenta molt més interès, però, la reforma que la LOAFC fa en la seva disposició final segona de la llei andalusa 3/2005, de 8 d'abril, d'incompatibilitats d'alts càrrecs de l'Administració de la Junta d'Andalusia i de declaració d'activitats, béns i interessos d'alts càrrecs i altres càrrecs públics. D'acord amb aquesta llei, després de la reforma (art. 21 Llei andalusa 3/2005), **l'O AFC és la competent per a la instrucció dels procediments sancionadors derivats dels incompliments de la llei i per a imposar les sancions previstes**. En aquest cas, el registre no és gestionat per l'oficina anticorrupció (vegeu art. 13 Llei andalusa 3/2005), però, com hem dit, sí que és competent per a investigar i sancionar els incompliments de les normes sobre incompatibilitats i sobre abstenció i inhibició previstes a la llei.

Per últim, apuntem que a l'art. 6.4 de l'Ordre HFP/1030/2021, de 29 de setembre, per la qual es configura el sistema de gestió del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, es "configuren com a actuacions obligatòries per als òrgans gestors, l'avaluació de risc de frau, l'emplenament de la Declaració d'Absència de Conflicte d'Interessos (DACI) i la disponibilitat d'un procediment per a abordar conflictes d'interessos", que cal posar en relació amb l'apartat 5, lletra i del mateix article, i amb l'Annex III.c¹⁵⁵.

Definitivament, sembla idoni atribuir a les oficines anticorrupció la **funció d'orientar les organitzacions del sector públic en l'establiment d'un adequat procediment per a abordar conflictes d'interès**, com a institució especialitzada en aquesta matèria, i per a

¹⁵⁵ En particular a la lletra b: "B. Cumplimentación de una declaración de ausencia de conflicto de intereses (DACI) a los intervinientes en los procedimientos, en todo caso el responsable del órgano de contratación/concesión de subvención, el personal que redacte los documentos de licitación/bases y/o convocatorias, los expertos que evalúen las solicitudes/ofertas/propuestas, los miembros de los comités de evaluación de solicitudes/ofertas/propuestas y demás órganos colegiados del procedimiento.

En caso de órganos colegiados, dicha declaración puede realizarse al inicio de la correspondiente reunión por todos los intervinientes en la misma y reflejándose en el Acta.

Igualmente, establecimiento cumplimiento de la DACI como requisito a aportar por el/los beneficiarios que, dentro de los requisitos de concesión de la ayuda, deban llevar a cabo actividades que presenten un conflicto de intereses potencial.

Se proporciona modelo de DACI en el anexo XX."

identificar els àmbits, basant-se en metodologies d'anàlisi de risc o d'altres, en què pot ser convenient exigir la realització de DACIs. Aquesta no seria, d'acord amb la literatura acadèmica, una qüestió menor, ja que s'ha posat de manifest el significatiu impacte preventiu dels recordatoris morals (o legals) com poden ser les DACI abans de la realització d'actuacions subjectes a riscos d'irregularitat¹⁵⁶.

A continuació ens centrarem en **l'anàlisi de les funcions de gestió de registre de les oficines**, parant especial atenció al cas balear, atès que és l'únic cas en el qual es preveu per a l'oficina la funció de registre extern o general per a gestionar els conflictes d'interessos¹⁵⁷. En concret, tractarem dos aspectes de la seva regulació: les persones que presenten les declaracions (qui té l'obligació de presentar-les) i de quin tipus de declaracions es tracta.

Com a primera nota diferencial, volem assenyalar que tres de les quatre oficines preveuen en la seva normativa la gestió de registres de declaracions a fi de gestionar els conflictes d'interès, però l'extensió o vocació del mateix és diversa, ja que tenim oficines que només gestionen el registre intern (amb efectes *ad intra*) mentre que, en el cas balear, el registre és també de les declaracions de personal extern a l'oficina. Així, deixant de banda el cas balear, no seria correcte afirmar que la resta d'oficines no disposin o no gestionin cap registre de declaracions a fi de tractar els conflictes d'interès, doncs, en efecte, les oficines preveuen aquest mecanisme a escala interna, com a mesura de gestió dels conflictes d'interès del seu propi personal. Passem a veure, per a les diferents oficines, les tasques desenvolupades en matèria de registre a fi de gestionar conflictes d'interès.

En el cas de Catalunya, l'art. 48 NARI fixa, com a deure específic del personal al servei de l'Oficina, l'aportació d'informació econòmica personal, per tal de permetre la prevenció i la detecció de situacions que puguin originar conflictes d'interès o increments de patrimoni injustificats. En aquest sentit, s'ha de presentar anualment al director o directora de l'Oficina una còpia de la declaració de l'impost sobre la renda de les persones físiques, i també la documentació acreditativa de la titularitat de béns, obligacions o drets patrimonials que el director o directora consideri pertinent de requerir-li, en la forma i amb la periodicitat que aquest determini.

¹⁵⁶ Vegeu: HAUG, T., "Nudging corporate compliance", *American Business Law Journal*, vol. 54, núm. 4, 2017, pàg. 710 i ss.; BELLE, N. i CANTARELLI, P., "What Causes Unethical Behavior?", cit.; TEJADA PLANA, D., *Behavioral Compliance*, cit., pàg. 102 a 104 i OCDE, *Behavioural Insights for Public Integrity*, cit.

¹⁵⁷ Ens referim, evidentment, als models analitzats en profunditat. Si s'inclouen les altres lleis autonòmiques que no han estat objecte de l'estudi central, trobem dos altres exemples: el cas de l'oficina de Navarra i el cas de l'oficina asturiana. D'acord amb la Llei Foral 7/2018, de 17 de maig, de creació de l'Oficina de Bones Pràctiques y Anticorrupció de la Comunitat Foral de Navarra, en el seu art. 6.d i 36.1.g, la direcció de l'oficina anticorrupció s'ocupa de gestionar el Registre d'activitats i interessos. Per la seva banda, la Llei 8/2018, de 14 de setembre, de Transparència, Bon Govern i Grups d'Interès, adscriu el Registre d'Activitats d'alts càrrecs i Registre de Béns i Drets Patrimonials d'alts càrrecs a l'Oficina de Bon Govern i Lluita contra la Corrupció (art. 41 i 69).

El Reglament de funcionament i règim interior de l'AVAF, d'acord amb l'art. 69.5, estableix l'obligació del personal de l'Agència que ocupi llocs amb rang de prefectura de servei o superior, que tingui poder de decisió o influència en la presa de decisions o que gestioni els sistemes d'informació de presentar, en el moment de la incorporació a l'Agència, del seu cessament en el seu cas, i anualment, al director o directora de l'Agència, una declaració anual de rendes percebudes i una declaració responsable sobre la realització d'activitats i la titularitat de béns, obligacions o drets patrimonials, totes dues en la forma que s'estableixi.

Per la seva banda, el registre que gestiona l'OAIB és el general de la comunitat autònoma. La LOAIB, en relació amb les declaracions que s'han de presentar, assenyala que s'inscriuran en el Registre de declaracions patrimonials i d'activitats les declaracions presentades pels càrrecs públics inclosos en l'àmbit d'aplicació de la Llei 16/2016, de 9 de desembre, que continguin la totalitat dels seus béns, drets i obligacions patrimonials, interessos i activitats professionals, mercantils o laborals (art. 21.1 ROAIB). L'apartat segon d'aquest article preveu que el Registre inclourà també la declaració de les activitats professionals, mercantils o laborals que exerceixin els càrrecs públics compresos en l'àmbit d'aplicació de la Llei 16/2016, de 9 de desembre, que legalment poden compatibilitzar la seva activitat amb el desenvolupament d'activitats privades, per compte propi o d'altri, i també de les que hagin exercit durant els dos anys anteriors a la seva presa de possessió en el càrrec, relatives a persones físiques o jurídiques que subscriuguin o hagin subscrit contractes amb l'administració autonòmica, insular o local o siguin subcontractistes, o rebin o hagin rebut ajudes o subvencions provinents d'aquestes administracions. En la mesura en què són obligacions contingudes en la llei, es podran sancionar, i es preveuen determinades infraccions de caràcter genèric en relació amb aquesta qüestió. En concret, la Llei balear conté una clàusula general per a sancionar davant d'aquestes situacions (arts. 29.1, 30.1 i 31.d LOAIB).

El reglament de l'OAFC, a diferència de les anteriors oficines antifrau, no conté cap precepte específic regulador de les declaracions que s'han de presentar davant l'oficina, i únicament preveu que en cas de falsejament d'aquestes, s'incomplirà el deure de col·laboració amb l'Oficina respecte de la tasca inspectora (art. 29.1.b ROAFC).

Volem, ara, centrar-nos en especial en el cas de l'OAIB, per a analitzar breument com està funcionant en la pràctica aquesta tasca de registre per a gestionar els conflictes d'interès.

Com ja s'ha avançat, l'OAIB rep les declaracions i gestiona el seu registre, respecte de tots els càrrecs públics que tenen l'obligació de presentar aquestes declaracions (arts. 23 a 26 LOAIB). En aquest marc, els càrrecs públics inclosos en l'àmbit d'aplicació de la LOAIB tenen l'obligació de formular una declaració patrimonial que abasti la totalitat dels seus béns, drets, obligacions i activitats, en els termes establerts normativament, i

que quedarà sota la responsabilitat de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears, a la qual correspon, també, donar-li publicitat a través de la pàgina web institucional.

L'art. 24 LOAIB crea el Registre de declaracions patrimonials i d'activitats, adscrit a l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears, que contindrà les declaracions aportades pels càrrecs públics compresos en l'àmbit d'aplicació de la Llei. Així mateix, s'incorporaran al Registre de declaracions patrimonials i d'activitats les declaracions anuals de l'impost sobre la renda corresponents als dos anys immediatament anteriors al de la presa de possessió. Les declaracions patrimonials i d'activitats i les declaracions de renda són públiques. En tot cas, s'han d'ometre les dades referents a la localització concreta dels béns immobles i s'ha de garantir la privacitat i la seguretat dels seus titulars. El Registre garantirà la inalterabilitat i la permanència de les seves dades.

La memòria anual de l'OAIB referent a l'activitat de l'any 2021, la més recent en el moment d'elaborar aquest estudi, fa esment al registre i el seu funcionament, emmarcant l'activitat com a funció clarament relacionada amb la corrupció¹⁵⁸. Una de les dades a destacar d'aquest informe és el nombre de declaracions, corresponents a la legislatura 2019-2023, que han estat registrades a 31 de desembre de 2021 (2.151). Les declaracions rebudes per les diferents administracions, i que corresponen al període que comprèn els anys 2015-2019, ascendeixen a 1.903. Així doncs, el total de declaracions de béns que resulten fins a l'any 2021 són 4.054.

Centrant-nos, ara, en les declaracions d'IRPF i Patrimoni, han estat presentades un total de 2.131 declaracions durant l'any 2021. D'aquestes 2.131 declaracions, 1.157 d'elles fan referència a l'exercici 2020. Tanmateix, s'han presentat altres declaracions tributàries d'exercicis anteriors.

S'estableix, legalment, un termini per a poder donar compliment a les obligacions relatives a la presentació d'aquestes declaracions i els diferents models existents. Un cop

¹⁵⁸ Així, la memòria assenyala que: “els ciutadans han de tenir la seguretat que els empleats públics actuen de manera imparcial en el moment de prendre decisions, sense buscar beneficis personals. I és que tots els actes de corrupció contenen implícitament un conflicte de interessos mal gestionat. Conflicte d'interès no és el mateix que corrupció, però en la majoria dels casos, la corrupció fa la seva aparició quan un interès particular anterior ha influït indegudament en la funció imparcial i objectiva del servidor públic. Per això, cal considerar la prevenció dels conflictes d'interès com a part d'una política més àmplia de prevenció i lluita contra la corrupció”. També indica que “una adequada gestió dels conflictes d'interessos requereix que la informació sobre els interessos particulars dels empleats públics, sobretot d'aquells de major jerarquia, siguin clars i transparents, i per a això és necessari fer visibles interessos potencialment generadors de conflictes d'interès perquè les institucions públiques tinguin la capacitat de detectar-los i gestionar-los. La millor manera de fer-ho és fixant obligacions de declaració del patrimoni personal o familiar i altres activitats o interessos, encara que també regulant la possibilitat o no de tenir segones ocupacions i altres fonts d'ingressos i en quines condicions, o establint l'obligació de declarar la recepció de regals, atencions protocol·làries i altres beneficis. Aquest és el motiu pel qual la Llei 16/2016 ha introduït l'obligació de presentar aquestes declaracions patrimonials, d'activitats i d'interessos, per a tots els càrrecs públics de l'àmbit autonòmic i local de l'arxipèlag” (OAIB, *Memòria 2021*, OAIB, 2022, pàg. 34).

aquest termini ha expirat, s'envien els corresponents requeriments d'informació i compliment de les obligacions que preveu la Llei 16/2016 per a aquelles persones que no han complert amb el tràmit de presentació. Si ens fixem en l'any 2021, els requeriments enviats han estat 337.

Els representants locals, així com els membres no electes de la Junta de Govern Local, el personal directiu i els funcionaris amb habilitació de caràcter estatal, d'acord amb la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de Bases del Règim Local, tenen l'obligació de formular la declaració de possibles causes d'incompatibilitat, declaració de béns patrimonials i presentació de les declaracions d'IRPF.

Les obligacions esmentades són semblants i coincideixen amb les que estableix la Llei 16/2016, de 9 de desembre, de creació de l'Oficina de Prevenció i lluita contra la Corrupció. Aquest fet genera l'existència d'una duplicitat en les obligacions que tenen els càrrecs que han estat assenyalats, ja que la informació que ha de ser presentada és semblant. En aquest marc, la col·laboració ha d'estar present en les relacions entre les diferents administracions públiques, i l'actuació dels poders públics ha d'estar regida pels principis d'eficàcia i eficiència. En aquest sentit, s'ha optat per la subscripció de convenis entre l'OAIB i els ens locals, i de fet són diferents els convenis que han estat signats i que estableixen un canal únic de presentació de la documentació; els ajuntaments estableixen, com a registre propi el de l'OAIB, en substitució del seu registre, però sense deixar de complir amb les obligacions establertes a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de Bases del Règim Local.

Aquests convenis són aprovats pel Ple de la corporació i, a més, els ajuntaments han de modificar els acords existents per a la presentació de les declaracions. Tal com s'indica a la memòria referida, a vegades aquest fet ha implicat haver de modificar el reglament orgànic municipal.

Oficina Antifrau de Catalunya (OAC)	Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (AVAF)	Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears (OAIB)	Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (O AFC)
Registre intern de declaracions del seu propi personal.	Funció de col·laborar amb els òrgans competents en matèria d'incompatibilitats (d'alts càrrecs de l'administració de la Junta) a fi de prevenir i corregir actuacions que puguin infringir el règim aplicable,	Funció de dirimir els casos de conflictes d'interessos i facultat per a prevenir i alertar en relació a conductes del personal i càrrecs públics que comportin conflicte d'interessos, i gestió del	Competent per a la instrucció dels procediments sancionadors derivats dels incompliments de la llei i per a imposar les sancions previstes.

	<p>i també la facultat per a formular recomanacions i propostes en matèria de conflictes d'interessos.</p> <p>Funció d'orientar les organitzacions del sector públic en l'establiment d'un adequat procediment per a abordar conflictes d'interessos.</p> <p>Registre intern del seu propi personal.</p>	<p>registre de declaracions patrimonials i d'activitats.</p> <p>Funció d'orientar les organitzacions del sector públic en l'establiment d'un adequat procediment per a abordar conflictes d'interessos.</p> <p>Funció de registre extern o general per a gestionar els conflictes d'interessos.</p>	<p>Funció d'orientar les organitzacions del sector públic en l'establiment d'un adequat procediment per a abordar conflictes d'interessos.</p> <p>Registre intern del seu propi personal.</p>
--	--	---	---

TAULA 15: Previsions de les declaracions d'activitats, de béns patrimonials i d'interessos de les oficines antifrau. Font: elaboració pròpia.

e) La protecció d'alertadors

Com a punt de partida, hem de destacar que des de l'any 2003 la CNUCC en el seu art. 33 preveu l'obligació de considerar la incorporació de mesures per a la protecció de les persones denunciants de corrupció de bona fe. A Europa, però, el pas més decidit per a generalitzar la protecció de persones denunciants de corrupció (i també d'altres il·lícits) ha estat la Directiva (UE) 2019/1937, relativa a la protecció de les persones que informin sobre infraccions del Dret de la UE.

El primer que volem destacar és que la preocupació per la protecció de persones alertadores o denunciants ha anat guanyant importància al llarg del temps, factor que es pot apreciar també en l'evolució que s'observa a les lleis analitzades. En conseqüència, aquesta matèria suposa un factor diferencial rellevant entre les quatre lleis analitzades, constituint tres blocs diferenciats en funció de la cronologia de la seva aprovació: en un primer moment, tindriem les lleis que s'aproven amb l'únic mecanisme de protecció que seria el dret a sol·licitar la reserva d'identitat de la persona denunciant (com la LOAC); en un segon grup, s'incorporarien les lleis en què es pren major consciència sobre la importància (i dificultat) de denunciar i es parla ja d'estatut de persona denunciant i fins i tot es preveuen sancions, que poden imposar les oficines, en cas de perjudicis a la persona denunciant arran de la denúncia formulada (com és el cas de la LAVAF i la LOAIB); i, en darrer lloc, tenim el grup de lleis en què la regulació de la denúncia ja va en línia amb la Directiva del 2019, i, per exemple, es parla expressament de denúncia anònima (com la LOAFC).

Les lleis de les oficines cobreixen diverses matèries que són d'interès quan ens referim a la protecció de les persones denunciants de casos de corrupció, com poden ser, entre d'altres, l'existència de canals segurs per a formular la denúncia, l'anonimat i la previsió de mecanismes de confidencialitat per a evitar la revelació de la identitat de la persona denunciant o la potestat d'un organisme de control per a vetllar per la indemnitat de la persona denunciant.

Procedim ara, doncs, a analitzar algunes d'aquestes qüestions, que hem considerat les principals, a la vista de les lleis reguladores de les oficines anticorrupció. La informació bàsica es troba resumida a la **TAULA 16**.

Oficina Antifrau de Catalunya (OAC)	Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (AVAF)	Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears (OAIB)	Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (OAFC)
<p>Obligació/deure de denunciar.</p> <p>Denúncia anònima no prevista a la llei.</p> <p>No hi ha mesures de protecció a la llei, a banda de la confidencialitat.</p> <p>No estableix infraccions relacionades amb les denúncies.</p>	<p>Obligació/deure de denunciar i previsió comissió possible infracció.</p> <p>Denúncia anònima no prevista a la llei.</p> <p>La llei preveu mesures de protecció de les persones denunciants.</p> <p>Potestat sancionadora relacionada amb aspectes de la denúncia.</p> <p>Canal de denúncies: procediments i canals confidencials per a la formulació de denúncies.</p> <p>Obligació de crear l'“oficina virtual de l'empleat públic”.</p>	<p>Obligació/deure de denunciar i previsió comissió possible infracció.</p> <p>Denúncia anònima no prevista a la llei.</p> <p>La llei no preveu mesures específiques de protecció de la persona denunciant, a banda de l'exercici de la potestat sancionadora.</p> <p>Potestat sancionadora relacionada amb aspectes de la denúncia.</p> <p>Canal de denúncies: procediments i canals confidencials per a la formulació de denúncies.</p>	<p>Obligació/deure de denunciar i previsió comissió possible infracció.</p> <p>Denúncia anònima prevista en la llei.</p> <p>La llei preveu mesures de protecció de les persones denunciants.</p> <p>Potestat sancionadora relacionada amb aspectes de la denúncia.</p> <p>Canal de denúncies: procediments i canals confidencials per a la formulació de denúncies. Les denúncies es presentaran a l'oficina seguint procediments i canals establerts i gestionats de forma segura, garantint la confidencialitat, i amb remissió d'acusament de rebuda de la denúncia.</p>

TAULA 16: Protecció d'alertadors. Font: elaboració pròpia.

e.1) L'obligació de denunciar

S'ha de començar aquest apartat apuntant que es reconeix a qualsevol persona el dret a presentar denúncies davant de l'oficina anticorrupció (així, art. 16.3 LOAC, 11.2 LAVAF, 14.3 LOAIB i 20.c LOAFC). L'anterior sembla, doncs, una qüestió que no presenta disparitat ni particular interès d'anàlisi. En canvi, sí que hi ha algunes diferències significatives quan s'analitza la denúncia no com a dret sinó com a obligació.

En primer lloc, analitzarem si la normativa reguladora de les oficines conté una obligació específica de denunciar¹⁵⁹, considerant-se aquesta la principal obligació que es podria incloure dins el règim de la denúncia. En aquest punt, també indicarem si l'incompliment d'aquesta obligació té associada alguna conseqüència, i finalment farem referència a la possibilitat d'aplicar sancions en cas de falta de denúncia o per presentació de denúncies falses.

La LOAC preveu, en efecte, una obligació de denunciar. Així, l'art. 14.2 LOAC estableix que les persones que siguin treballadors del sector públic de Catalunya, de determinades fundacions i consorcis i les persones privades que siguin concessionàries de serveis, perceptores de subvencions o determinats contractistes tenen també el deure de col·laboració amb l'OAC definit a l'art. 14.1 LOAC, el qual es concreta, en part, en el deure de comunicar-li de forma immediata qualsevol informació de què disposin relativa a fets sobre els quals exerceix competències l'OAC. Amb major desenvolupament d'aquest deure, l'art. 16.4 LOAC reconeix novament l'obligació de comunicar els presumptes fets irregulars a l'OAC, obligació que en aquesta ocasió es limita a totes les persones que compleixen funcions públiques o treballen en organismes o entitats públiques. L'incompliment d'aquesta obligació no té associada cap conseqüència a la LOAC.

Per tant, en síntesi, es pot afirmar que a la LOAC existeix el deure de denunciar per a tots els servidors i servidores del sector públic de Catalunya i determinats subjectes privats (si apliquem d'aquesta forma el deure general de col·laboració previst a l'art. 14 LOAC), però en tot cas no és una obligació general per a tota la ciutadania, i el seu incompliment no porta associada cap sanció expressament prevista a la llei.

¹⁵⁹ Addicional a les altres que pugui contenir l'ordenament, com ara l'art. 262 de la Llei d'Enjudiciament Criminal, on es preveu el següent:

“Artículo 262. Los que por razón de sus cargos, profesiones u oficios tuvieren noticia de algún delito público, estarán obligados a denunciarlo inmediatamente al Ministerio fiscal, al Tribunal competente, al Juez de instrucción y, en su defecto, al municipal o al funcionario de policía más próximo al sitio si se tratare de un delito flagrante.

Los que no cumplieren esta obligación incurrirán en la multa señalada en el artículo 259, que se impondrá disciplinariamente.

[...]

Si el que hubiese incurrido en la omisión fuere empleado público, se pondrá además en conocimiento de su superior inmediato para los efectos a que hubiere lugar en el orden administrativo.

Lo dispuesto en este artículo se entiende cuando la omisión no produjere responsabilidad con arreglo a las Leyes”.

A la LAVAF (art. 7), d'una forma similar a allò que preveu la LOAC, s'inclou un deure de col·laboració que es conforma, en part, per l'obligació de la comunicació immediata d'informació relativa a fets relatius a les competències de l'AVAF. Novament inspirant-se en la LOAC, es preveu a l'art. 11.3 LAVAF el desenvolupament d'aquest deure específicament per a les persones que compleixen funcions públiques o treballen en organismes o entitats públiques. Es tracta, però, a diferència del que vèiem respecte de la LOAC, d'una obligació que sí que troba un mecanisme de reforç per a la seva efectivitat, com és la sanció derivada del seu incompliment. Incomplir aquesta obligació de denunciar és, en efecte, objecte de sanció, ja que l'art. 18.II.1.c LAVAF preveu com a infracció molt greu no comunicar els fets que siguin susceptibles de ser considerats constitutius de conductes fraudulentas o de corrupció o contràries a l'interès general. L'obligació de denunciar s'aplica a les persones físiques i jurídiques incloses en l'àmbit d'actuació de l'oficina (art. 3 LAVAF), amb especial referència als servidors i servidores del sector públic (art. 11.3 LAVAF), i, per tant, estaria limitada, en el cas de les persones privades, a aquelles que participen en funcions públiques i/o reben fons públics, en forma semblant a allò que s'indica a la LOAC (persones destinatàries de subvencions o ajuts, o contractistes). L'obligació de denunciar, evidentment, es basa en la bona fe de la persona denunciant i la veracitat de la informació comunicada, de tal manera que també pot ser objecte de sanció la falsedat de la informació a la denúncia (art. 18.1.d LAVAF)¹⁶⁰.

En definitiva, es pot afirmar que en el règim de la LAVAF existeix el deure de denunciar dins l'àmbit de l'actuació de l'oficina (entenem aquesta referència també a totes les persones integrades en les entitats allà assenyalades, per aplicació de l'art. 17 i 7 LAVAF), així que no ens trobem davant una obligació general per a tota la ciutadania, i el seu incompliment pot ser objecte de sanció imposada per l'oficina, atès que la LAVAF tipifica la falta de denúncia com a infracció.

La LOAIB, novament, en la mateixa línia que la LOAC i la LAVAF, inclou un deure de col·laboració que inclou l'obligació de comunicació immediata de fets constitutius de corrupció (art. 8 LOAIB), aplicable als subjectes dins l'àmbit d'actuació de l'oficina, i especialment preveu, com a concreció d'aquest deure per a les persones que desenvolupen funcions públiques o treballen en organismes i entitats públiques, aquesta obligació a

¹⁶⁰ En efecte, podrien efectuar-se denúncies amb informació falsa, amb la única finalitat de desprestigiar algú, atès l'impacte que pot tenir només el fet de ser investigat per una oficina anticorrupció, vegeu: GARRIDO JUNCAL, A., "La protección del denunciante: regulación autonómica actual, novedades normativas y propuestas de futuro", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 12, 2019, pàg. 126-151, especialment 137 a 139. En una sentència es qualifica d'aquesta manera l'efecte de l'actuació investigadora d'una oficina anticorrupció: "La mera aparición en escena de la citada agencia de lucha contra la corrupción constituye un descrédito del mayor nivel para una Entidad Local que arroja una sombra de duda sobre la actuación de un Ayuntamiento, y cuya resolución no solo ha sido remitida a la Sección Territorial de Torreveja de la Fiscalía, sino que puede finalizar en una puesta en conocimiento de las mismas Cortes Valencianas a través de su memoria anual" (sentència del Jutjat contenciós administratiu núm. 1 d'Elx, de 14 de desembre de 2020, rec. 14/2019, Roj: SJCA 2437/2020 - ECLI:ES:JCA:2020:2437).

l'art. 14.4 LOAIB. La LOAIB reconeix com a infraccions del personal al servei de les institucions dins el seu àmbit d'aplicació (art. 27 LOAIB) només de forma expressa en matèria de denúncia la presentació d'informació falsa amb la denúncia (art. 29.1.h LOAIB), però atès que hem vist que la LOAIB configura la denúncia com a obligació, es poden aplicar les infraccions molt greu, greu i lleu generals referides a altres incompliments de la LOAIB no tipificats de forma expressa, dels art. 29.1.i, 30.1.i i 31.d).

De nou, ens trobem amb una obligació legal de denunciar davant de l'oficina, com a part del deure de col·laboració i particularment intensa amb els servidors i servidores del sector públic, i que pot ser objecte de sanció, que podria imposar l'OAIB, si bé en aquest cas sembla que la tipificació d'infraccions ha parat més atenció a la falsedat de la denúncia que no pas a la manca de presentació de denúncia, que no es preveu expressament recollida en els tipus d'infraccions.

La LOAFC, canviant la dinàmica de la resta de lleis, exclou la formulació de denúncia del deure de col·laboració general de l'art. 13 (deure que, per cert, de forma molt interessant, detalla en obligacions específiques en el seu apartat segon). En l'art. 35 trobem que, si bé el dret a denunciar és més ampli i ho podria fer qualsevol persona, el deure com a tal només es preveu respecte de les persones que presten serveis en el sector públic andalús, en determinades institucions i òrgans públics, a les administracions locals i a les universitats públiques d'Andalusia (art. 35.2 LOAFC), i l'incompliment d'aquesta obligació pot ser sancionat per l'O AFC, atès que la llei ho tipifica com a infracció lleu. Per la seva banda, la presentació de denúncies falses pot ser tipificada com a infracció greu (art. 44.b LOAFC) o molt greu (art. 43.d LOAFC).

Així, el deure de denunciar és a la LOAFC clarament i explícitament un deure només per als servidors i servidores del sector públic, que pot ser objecte de sanció en cas d'incompliment; considerant-se, en tot cas, més greu presentar una denúncia falsa que l'omissió del deure de denunciar.

e.2) Denúncia anònima

Un altre punt d'interès en la protecció de persones alertadores o denunciants és conèixer si les lleis de creació de les oficines preveuen la possibilitat de presentar denúncies anònimes¹⁶¹. Aquesta circumstància és rellevant perquè, com és ben conegut, la Directiva de 2019 preveu aquesta possibilitat, mentre que tradicionalment l'ordenament jurídic

¹⁶¹ Sobre l'anonimat, en relació amb altres termes en relació a la identitat del denunciador, vegeu: MARTÍNEZ GARCÍA, D., "Anonimato, seudonimato y confidencialidad: Hacia un marco integral y coherente de protección de los alertadores", a PONCE SOLÉ, J. i VILLORIA MENDIETA, M. (dir.), i CAPDEFERRO VILLAGRASA, Ò. (coord.), *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2020. La regulación de la protección de los alertadores y denunciadores (whistleblowers)*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2021, pàg. 181-213.

administratiu ha regulat només la denúncia de persona identificada¹⁶², malgrat que l'art. 13.2 CNUCC empara la denúncia anònima per a casos de corrupció¹⁶³. Per aquest motiu, i en consecució d'una major seguretat jurídica, aquesta possibilitat hauria de ser prevista directament a les lleis de creació, i no en una norma com els reglaments de règim interior, que no serien idonis per al reconeixement de drets que afectin *ad extra*, ja que tenir la condició de denunciante té efectes més enllà de l'àmbit intern, especialment quan se'n derivin d'aquesta condició mesures de protecció enfront de tercers.

Sobre aquesta qüestió, i si ens fixem ara només en les lleis de creació de les oficines, el que es constata és que només la llei andalusa preveu expressament que les denúncies puguin ser anònimes, d'acord amb l'art. 35 (apartats 2 i 3) i 20.c (especialment punt 1) LOAFC.

Recordem, també, que aquesta possibilitat en la formulació de denúncia es preveu als art. 7.3 i 17 (canals interns i extern) de l'Avantprojecte de Llei reguladora de la protecció de les denunciants aprovat pel govern estatal¹⁶⁴, i que la directiva de protecció de persones denunciants, malgrat no imposar la denúncia anònima als estats membres, sí que preveu que les mesures de protecció també s'han d'aplicar a les persones que hagin fet la denúncia de forma anònima, si aquestes amb posterioritat són identificades¹⁶⁵.

Com a darrera nota d'interès, es pot indicar que les denúncies anònimes s'accepten també en casos penals, si bé s'ha de fer esment a la Instrucció 13/1993 de la Fiscalia General de l'Estat, en virtut de la qual s'entén que en aquests casos el procediment s'inicia per coneixement directe de la Fiscalia i no pas per denúncia¹⁶⁶.

¹⁶² Element que no equival, necessàriament, a la prohibició de la denúncia anònima. Sobre això, ens remetem al que ja s'ha dit en un altre treball: CAPDEFERRO VILLAGRASA, Ò, "El paper de l'Oficina Antifrau de Catalunya en la lluita contra la corrupció en el sector públic català. Anàlisi i propostes de reforma amb motiu del seu 10è aniversari", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 60, 2020, pàg. 35-64.

¹⁶³ Estableix el següent: "Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención".

¹⁶⁴ Avantprojecte de Llei reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció per la qual es transposa 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.

¹⁶⁵ Tal i com exposa la directiva en el seu considerant número 34: "Sin perjuicio de las obligaciones vigentes de disponer la denuncia anónima en virtud del Derecho de la Unión, debe ser posible para los Estados miembros decidir si se requiere a las entidades jurídicas de los sectores privado y público y a las autoridades competentes que acepten y sigan denuncias anónimas de infracciones que entren en el ámbito de aplicación de la presente Directiva. No obstante, las personas que denuncien de forma anónima o hagan revelaciones públicas de forma anónima dentro del ámbito de aplicación de la presente Directiva y cumplan sus condiciones deben gozar de protección en virtud de la presente Directiva si posteriormente son identificadas y sufren represalias".

¹⁶⁶ GARCÍA-MORENO, B., *Del whistleblower al alertador: la regulación europea de los canales de denuncia*, Tirant lo Blanch, València, 2020, pàg. 198-199.

En conseqüència amb tot allò exposat, sembla que **és convenient que les lleis de les oficines s'adaptin a les previsions ja vigents (la directiva esmentada), preveient la potestat per a adoptar mesures de protecció a denunciants i que aquestes resultin aplicables també als denunciants anònims.** També pot ser adient, a partir del que es coneix sobre el possible model de transposició estatal de la directiva, que **les lleis de les oficines s'avancin, si escau, a la normativa de transposició futura** preveient, fins i tot, **la validesa de la denúncia anònima** per a donar lloc al procediment investigador de l'oficina.

e.3) Supòsits de reconeixement de l'estatut de persona alertadora o denunciant

L'element rellevant que ara ens plantejem és en quins supòsits pot l'oficina anticorrupció establir mesures de protecció de la persona que presenta una denúncia sobre un cas de corrupció o frau. La complexitat que es presenta és, en particular, si la protecció es pot estendre davant qualsevol denunciant o si ho és només respecte de denunciants davant l'oficina anticorrupció. És a dir, si les mesures de protecció que es presentaran al següent subapartat es podrien aplicar a una persona que no hagi presentat denúncia a l'oficina anticorrupció sinó directament a l'autoritat judicial o al Ministeri Fiscal, i es trobi patint algun tipus de represàlia arran de la denúncia formulada.

En aquest punt, els dos models a comentar es troben a la LAVAF i la LOAFC. Descartem entrar en detall sobre la LOAC i la LOAIB en aquesta matèria perquè no contenen una regulació específica: en el cas de la LOAIB l'art. 14.5 en fa una remissió a un protocol per a la seva regulació (i, per tant, no és matèria de la llei, que és el que aquí comparem), mentre que la LOAC no conté cap previsió al respecte, però s'estableix un règim de protecció a l'art. 25 NARI.

Per la seva banda, la redacció de la LAVAF sembla més àmplia, oberta o inespecífica. Així, l'art. 14.1.a LAVAF preveu que són considerades persones denunciants les que comuniquin fets que puguin donar lloc a l'exigència de responsabilitats legals. Aquesta definició àmplia ha estat emprada, en la pràctica, per donar també protecció a persones que no havien formulat la denúncia davant l'AVAF sinó davant d'un altre organisme¹⁶⁷.

¹⁶⁷ De fet, en una sentència es llegeixen els arguments de defensa de l'AVAF, en els que s'inclou la interpretació àmplia del precepte, desvinculada dels procediments d'investigació de l'oficina, que en fa l'AVAF: "Los reproches acerca del procedimiento no tienen sentido atendiendo al procedimiento singular regulado en el art. 14 de la Ley 11/1016 sobre reconocimiento del estatuto de denunciante, procedimiento absolutamente distinto e independiente de los procedimientos de investigación e inspección que se puedan iniciar en aplicación del artículo 11 de la misma ley autonómica valenciana. Nada sustenta, por consiguiente, la denuncia de vicio de nulidad ex art. 47.1 a) de la ley 39/ 2015, de 1 de octubre"

Malgrat això, el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, en fer la interpretació de l'art. 14 LAVAF, va entendre que aquest règim només era aplicable quan la denúncia s'ha formulat davant l'oficina. En efecte, en el cas resolt a la sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, de 16 de novembre de 2021, rec. 427/2018 (Roj: STSJ CV 5524/2021 - ECLI:ES:TSJCV:2021:5524), és objecte de recurs una resolució de la direcció de l'AVAF en la que es reconeix a una persona la condició de denunciant i s'estableixen una sèrie de mesures de protecció per part de l'AVAF, amb la particularitat que aquesta persona funcionària no havia presentat cap denúncia davant l'AVAF, sinó que havia presentat la informació en el marc d'unes diligències prèvies penals.

Entén el tribunal que només resulta d'aplicació la condició reconeguda a l'art. 14 LAVAF als casos en què la denúncia s'ha presentat davant l'oficina, perquè, si bé la seva literalitat és poc específica (es critica la redacció del precepte), amb una interpretació sistemàtica relacionant l'art. 14 amb altres de la LAVAF, i la mateixa ubicació de l'article (dins la regulació del procediment d'investigació de l'oficina), se'n desprèn que no es podria reconèixer aquesta condició a una persona que només hagi presentat la denúncia davant l'autoritat judicial.

Resulta molt reveladora la cita de la sentència, amb l'argumentació del tribunal:

“En la interpretación de esta Sala, el estatuto de persona denunciante a otorgar , en su caso, por la Agencia Antifraude debe traer causa en denuncias presentadas precisamente ante el organismo público autonómico, no ante la autoridad judicial. No pasamos por alto que en el nº 1, a) y a los efectos de la propia ley, persona denunciante se viene a conceptuar como, cualquier persona física o jurídica que comunique hechos que pueden dar lugar a la exigencia de responsabilidades legales, sin indicación expresa de que la comunicación necesariamente vaya dirigida a la Agencia Antifraude. Ahora bien, siendo mejorable la redacción del precepto, la letra b) del mismo nº 1 invita a entender que la denuncia ha debido presentarse precisamente ante dicho organismo, dado que corresponde a la propia Agencia una calificación de la denuncia y documentación proporcionada para obrar en consecuencia, incluyendo su archivo. Pesa en nuestra consideración (en línea con lo alegado por el demandante -Ayuntamiento de Los Montesinos) la ubicación sistemática de la regulación del estatuto de la persona denunciante contenida en el artículo 14 capítulo II, "Del Procedimiento de investigación", Sección 1ª "Potestades de investigación e inspección" y contextualizada con las prescripciones del Capítulo I, delimitación de funciones y colaboración - concretamente de su artículo 5 [...].

(sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, de 16 de novembre de 2021, rec. 427/2018 (Roj: STSJ CV 5524/2021 - ECLI:ES:TSJCV:2021:5524)).

Téngase en cuenta también, en este orden de cosas, que la resolución originaria impugnada apela a los artículos 259 y 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, contemplando el segundo de ellos que, de tener noticia por razón de su cargo profesión u oficio de delito público existe la obligación de presentar denuncia al Ministerio Fiscal, al Tribunal Competente, al Juez de Instrucción ... , de modo que, de lege data, corresponderá a la autoridad jurisdiccional adoptar las medidas de rigor en su propio campo de decisión” (**FD 7, Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, de 16 de novembre de 2021, rec. 427/2018**).

Per la seva banda, el segon model planteja un redactat molt més clar, limitant el règim de protecció de l'oficina andalusa a les persones que han presentat denúncia davant la mateixa oficina, com preveu l'art. 35 LOAFC. Per a ser persona denunciante objecte de possible protecció, s'ha de presentar la denúncia davant l'oficina, sobre una matèria objecte de l'actuació de l'oficina (fraud, corrupció, conflicte d'interès, activitats il·legals en perjudici dels interessos públics), i la denúncia ha de complir amb els requisits de l'art. 20.c (en el seu cas, identitat de la persona que la formula, i relació de fets).

e.4) Mesures de protecció de persones alertadores o denunciants

Una de les peculiaritats dels règims de protecció és, justament, el tipus de mesures de protecció que es poden adoptar, d'acord amb les lleis de creació. D'acord amb la dinàmica seguida, i atès que la LOAIB no en fa cap esment sobre aquesta qüestió, només farem referència a la LAVAF i la LOAFC en aquesta secció.

En aquest apartat, un element comú és reconèixer que la persona alertadora o denunciante pot requerir assessorament expert, de tal manera que se li ofereix per part de l'oficina anticorrupció assessorament legal (art. 14.1.d LAVAF), o se li reconeix el dret per a sol·licitar la reparació dels perjudicis causats, incloent-hi les despeses derivades de la necessitat d'assistència jurídica o psicològica (art. 37.1.d LOAFC).

Un segon grup de mesures que es troben a les lleis de creació de les oficines són les mesures que incideixen en l'àmbit de les relacions laborals de les persones denunciants. Així, és comú que es reculli a les dues lleis de forma expressa la facultat de les oficines anticorrupció per a instar el trasllat (provisional) de la persona denunciante a un altre lloc de treball a sol·licitud de la persona denunciante (art. 14.1.d LAVAF; i, amb una interessant distinció en funció del sotmetiment a una relació funcional o laboral del

personal al servei del sector públic, art. 38 LOAFC). En aquest àmbit, l'art. 14 LAVAF també reconeix expressament la possibilitat que l'oficina pugui instar a l'òrgan competent la concessió de permís per un temps determinat amb manteniment de la retribució.

Finalment, les dues lleis contenen una clàusula oberta sobre el tipus de mesures que poden adoptar, ja que es reconeix a les seves lleis de creació que poden exercir les accions correctores o de restabliment que considerin pertinents, deixant constància a la memòria anual (art. 14.1.d LAVAF i art. 37.1.e LOAFC)¹⁶⁸.

A banda d'aquestes mesures, es troben els drets reconeguts a les persones denunciants o alertadores, els quals reconeix expressament l'art. 37 LOAFC, i que altres oficines han hagut de preveure a la normativa interna, a manca de previsió expressa a la llei de creació (vegeu l'art. 43 LAVAF, i l'art. 3 de la Resolució 1/2021, de 12 de febrer de 2021, del Director de l'OAIB, per la que s'aprova el protocol d'actuació per a la protecció i la salvaguarda dels drets de les persones denunciants o alertadores).

En aquest aspecte, convé tenir present que les lleis de creació de les oficines s'haurien d'ajustar al que es preveu, com a mínim, als art. 20 i 21¹⁶⁹ de la Directiva (UE) 2019/1937, així com, eventualment, al que es prevegi en la normativa estatal bàsica de transposició. Atenint-nos a l'avantprojecte de la norma de transposició que es coneix en la data de redacció d'aquest estudi, aquest aspecte estaria regulat als art. 35 i següents.

Per altra banda, convé tenir present, en l'adaptació de les lleis de creació de les oficines que ho requereixin a la directiva de 2019, que aquesta directiva preveu també el registre de denúncies (art. 18), i llista formes de represàlia (art. 19).

e.5) Potestat sancionadora en protecció de les persones alertadores o denunciants

En aquest punt, l'anàlisi incorporarà també la LOAIB perquè, si bé el règim de protecció de persones denunciants és regulat fora de la llei a través d'un protocol específic, l'aspecte sancionador de la protecció d'alertadors o denunciants sí que es conté a la LOAIB, com

¹⁶⁸ Atès que encara no s'ha publicat cap memòria de la OAAF, a tall d'exemple només es pot analitzar el tipus de mesures de l'AVAF. Així, vegeu: AVAF, *Memòria d'activitat exercici 2021*, AVAF, 2022, pàg. 101 i seg. Consultable a: <https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2022/03/MEMORIA-DAACTIVITAT-2021-VAL.pdf>. S'inclouen, entre d'altres, mesures d'assessorament, elaboració d'informes per a administracions o òrgans judicials i sol·licituds a les administracions per a iniciar determinats procediments (per exemple, sancionadors).

¹⁶⁹ La llei autonòmica no sembla segurament la via ideal per a donar cobertura, com a mínim completa, a l'art. 22 de la directiva, en la mesura en què es refereix en l'apartat primer a aspectes del procés judicial, però certament també s'hauria de tenir en compte com a precepte destinat a la protecció de persones arran de la denúncia.

no podria ser d'altra manera, per imperatiu del principi de legalitat aplicat als règims sancionadors, d'acord amb l'art. 25 CE.

Respecte al règim sancionador, sobre el que ja s'ha apuntat prèviament algun aspecte, iniciarem aquesta comparativa assenyalant que existeixen, a les lleis de les oficines anticorrupció, dues classes o grups d'infraccions, que podem distingir en funció de la seva relació amb la persona que denuncia. Així, trobem a totes les lleis infraccions que poden ser comeses per les persones denunciants o potencialment denunciants i infraccions que es cometen per accions dutes a terme contra persones denunciants o potencials persones denunciants.

Les **infraccions associades a accions del mateix subjecte potencialment denunciant** tenen com a finalitat el desincentiu de les denúncies falses, i l'incentiu de la presentació de denúncies (veraces). En definitiva, es busca evitar l'abús dels drets vinculats al règim de protecció de persones denunciants per a perjudicar injustament servidors o servidores del sector públic, o determinats subjectes privats, que puguin ser objecte d'investigacions de les oficines; i, per altra banda, es busca també incentivar la presentació de denúncies fundades en informació veraç.

Aquestes infraccions serien: la no presentació de denúncies que poden cometre determinats subjectes quan tenen coneixement de fets irregulars (com a molt greu, a l'art. 18.II.1.c LAVAF; amb possibilitat per a encaixar en tipus molt greu, greu i lleu, a l'art. 29.1.i, 30.1.i i 31.d LOAIB; i com a infracció lleu a l'art. 45.c LOAFC) i la presentació de denúncies fonamentades en informació falsa (com a infracció molt greu a l'art. 18.II.1.d LAVAF; com a infracció molt greu a l'art. 29.1.h LOAIB; i com a infracció molt greu o greu, als articles 43.1.d i 44.b LOAFC).

Les **infraccions referides a accions comeses contra persones denunciants o potencialment denunciants** tenen com a finalitat, respectivament, protegir la persona denunciant desincentivant l'adopció de represàlies contra ella, o bé desincentivar la generació d'obstacles a la presentació de denúncies.

Aquestes infraccions, tal com es troben actualment recollides a les lleis de les oficines anticorrupció serien: l'impediment, o l'intent d'impedir, la formulació de denúncies davant de l'oficina (com a infracció greu, a l'art. 44.c LOAFC), l'adopció de represàlies contra persones denunciants arran de la presentació de la denúncia (possible infracció molt greu o greu, art. 43.c i 44.d LOAFC)¹⁷⁰ i la falta de col·laboració, o la col·laboració insuficient, amb l'oficina en l'exercici de les seves funcions de protecció de persones

¹⁷⁰ La LOAFC és la única llei que tipifica com a infracció específicament l'adopció de represàlies, per la configuració que es fa a la mateixa llei dels drets dels denunciants. La resta d'oficines sancionen la manca de col·laboració en la protecció, el que es podria entendre que ja preveu una suficient cobertura, i que només deixaria fora de la seva tipificació el fet d'haver adoptat mesures de represàlia amb anterioritat al reconeixement de l'estatut de persona denunciant. Dins la infracció de no col·laborar en la protecció hi podria tenir cabuda la no correcció de les represàlies adoptades anteriorment.

denunciants (com a infracció molt greu, art. 29.1.f LOAIB; com a infracció molt greu, art. 18.II.1.a LAVAF; i com a infracció molt greu o greu, art. 43.e i 44.e LOAFC).

Com a apunt, hem de destacar que la majoria d'infraccions requereixen la interpretació o aplicació de conceptes jurídics indeterminats de difícil concreció o valoració, com ara “causar greus perjudicis” a algú. Aquests elements indeterminats, que podrien dificultar l'aplicació correcta del règim sancionador o que, alternativament, podrien donar un marge interpretatiu potser excessiu a l'aplicador de la norma sancionadora, només es troben complementats amb criteris d'aplicació a la llei andalusa.

Com a exemple, podem il·lustrar-ho amb un fragment de l'art. 43 de la LOAFC:

Artículo 43. Infracciones muy graves.

Se consideran infracciones muy graves:

[...]

d) La formulación de denuncias ante la Oficina que contengan información falsa, tergiversada u obtenida de manera ilícita cuando se aprecie dolo, o bien cuando derive en un perjuicio muy grave para la persona investigada.

Se considera que la formulación de denuncias ante la Oficina con el contenido indicado deriva en un perjuicio muy grave para la persona investigada cuando se vulneren sus derechos fundamentales al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

e.6) Canals de denúncies

Com a últim punt, l'esmentada Directiva 2019/1937 també fa referència al canal, al sistema o solució tècnica a través de la qual la persona que té notícia dels fets irregulars els pot posar en coneixement, en el nostre cas, de l'oficina anticorrupció¹⁷¹. Hem de recordar, també, que el dret de la ciutadania a saber on i com formular denúncies davant organismes especialitzats anticorrupció és un aspecte rellevant previst a l'art. 13.2 CNUCC.

La LAVAF preveu a l'art. 14.1.c l'obligació de l'oficina d'establir procediments i canals confidencials per a la formulació de denúncies, i també es regula a l'apartat segon del mateix article l'obligació de crear un altre canal, anomenat “oficina virtual de l'empleat públic”, a fi que aquest personal pugui comunicar de forma confidencial els expedients administratius en els quals es detecti alguna possible irregularitat.

¹⁷¹ Sobre les experiències de diversos canals ja en funcionament a diferents territoris, vegeu les diferents pràctiques presentades al volum PONCE SOLÉ, J. i VILLORIA MENDIETA, M. (dir.), i CAPDEFERRO VILLAGRASA, Ò. (coord.), *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2020*, cit.

Per últim, la LOAFC, la qual s'aprova ja amb posterioritat a l'aprovació europea de la Directiva (UE) 2019/1937, preveu a l'art. 36 que les denúncies es presentaran a l'oficina seguint procediments i canals establerts i gestionats de forma segura, garantint la confidencialitat, i amb remissió d'acusament de rebuda de la denúncia. Aquests procediments i canals s'estableixen al reglament de règim interior, amb els requisits previstos a la Directiva (UE) 2019/1937, i a través dels quals també es podrà sol·licitar la concessió dels drets de les persones denunciats i de les mesures de protecció, d'acord amb el que es preveu a la LOAFC (art. 37 i 38 LOAFC).

Aquestes són, doncs, les previsions de les lleis respecte dels canals, deixant la regulació específica del canal a la normativa de desenvolupament del règim de funcionament, sigui en el reglament de règim intern o altra normativa (com el protocol de l'OAIB).

Finalment, volem fer una menció a la normativa de transposició de la directiva esmentada. Com és sabut, el termini per a la transposició de la directiva va finalitzar el desembre de 2021, i el març de 2022¹⁷² es va aprovar pel govern i publicar l'avantprojecte de la norma interna, de nivell estatal, de transposició (*Anteproyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción por la que se transpone la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión*¹⁷³)¹⁷⁴. Atès que aquest avantprojecte encara ha de sotmetre's als corresponents tràmits legislatius parlamentaris i, si escau, ser posteriorment aprovada amb les esmenes que eventualment s'acceptin, no ens volem aturar en una anàlisi o estudi exhaustiu d'aquesta, ja que qualsevol conclusió extreta de l'anàlisi podria perdre validesa un cop aprovada la norma amb el text definitiu, però sí que considerem adient fer-ne algun esment.

Hi ha dos aspectes als quals hem cregut adient parar atenció: el sistema de protecció de denunciants, amb especial esment a la creació de l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant, i a la potestat sancionadora prevista a l'avantprojecte. Aquest segon punt el recuperarem en el següent bloc, dedicat justament a la potestat sancionadora, així que procedim a fer ara només alguna indicació sobre les previsions relatives a la protecció de les persones denunciants.

¹⁷² <https://www.mjusticia.gob.es/es/ministerio/gabinete-comunicacion/noticias-ministerio/ley-proteccion-informantes> (data de darrera consulta: juny 2022).

¹⁷³ Consultable a:

<https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/APL%20INFORMANTES.pdf> (data de darrera consulta: juny 2022).

¹⁷⁴ Sobre la mateixa, també es pot consultar el Dictamen del Consell Econòmic i Social: <https://www.ces.es/documents/10180/5275470/Dic032022.pdf> (data de darrera consulta: juny 2022).

L'avantprojecte, seguint l'esquema de la directiva, basa el sistema de protecció en tres canals o models de comunicació: els sistemes interns, els canals externs i la informació o revelació pública¹⁷⁵, prevista a l'art. 27.

El sistema intern d'informació o de denúncia seria el sistema preferent (encara que no s'obliga a la seva utilització prèvia per a poder accedir a altres vies) d'acord amb l'art. 4 de l'avantprojecte, i es delimita quines serien les entitats del sector públic obligades a disposar d'aquests sistemes interns (art. 13, amb possibilitat de compartit mitjans, art. 14). Aquests sistemes estaran establerts i gestionats de forma segura, garantint la confidencialitat de la identitat de la persona denunciant (art. 5.2.b), entre altres requisits que han de complir, i sent possible l'externalització (art. 6 i 15). Aquests canals han de permetre la presentació de denúncies anònimes (art. 7.3), i s'ha de portar el registre de les comunicacions (art. 26).

Per la seva banda, l'avantprojecte de llei estableix com a canal extern el que es configuri per a comunicar infraccions davant l'òrgan de tutela de denunciants que proposa crear-se *ex novo*: l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant (art. 16). El seu canal també **ha de permetre la denúncia anònima** (art. 17 i 21; i si és identificada, serà amb reserva d'identitat, art. 33), i **s'ha de portar el registre de les comunicacions** (art. 26). Tal com es preveu, el canal extern es pot atribuir a altres autoritats o organismes, en l'àmbit competencial de les comunitats autònomes, o ho pot assumir la mateixa Autoritat (disposició addicional tercera), paper, doncs, que es podria atribuir a l'OAC¹⁷⁶.

L'Autoritat fa una anàlisi de versemblança prèvia de la denúncia o comunicació, en un termini de deu dies (art. 18), per tal de decidir si s'admet a tràmit o no. Si s'admet, es realitzen les investigacions pertinents (art. 19) i es finalitza el procediment inspector amb un informe final, que pot donar lloc a iniciar un procediment sancionador per part de la mateixa Autoritat o bé es pot traslladar a l'òrgan competent, o al Ministeri Fiscal, entre altres possibles resultats derivats de l'informe (art. 20).

La llei prohibeix les represàlies derivades de la denúncia (art. 36), i estableix en el nivell estatal a l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant com a competent per a adoptar les mesures de protecció (art. 41 i 43). També se li reconeix la competència per a participar en el procés d'elaboració de normes que afectin les seves competències i a la

¹⁷⁵ PIÑAR MAÑAS, J. L., "La transposición de la Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión", a PONCE SOLÉ, J. i VILLORIA MENDIETA, M. (dir.), i CAPDEFERRO VILLAGRASA, Ò. (coord.), *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2020*, cit., pàg. 101-129, en especial 115 i següents.

¹⁷⁶ Sobre les oficines autonòmiques com a autoritats amb canal extern en els termes de la directiva, vegeu: SIERRA RODRÍGUEZ, J., "Impulso europeo al whistleblowing y las autoridades de integridad", *Eunómia. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 19, 2020, pàg. 64-85, 71 a 73. També, sobre la similitud en aquesta funció d'operadora d'un canal extern entre la nova Autoritat Independent i les oficines autonòmiques anticorrupció, vegeu: PIÑAR MAÑAS, J. L., "Sobre la Directiva (UE) 2019/1937 de protección de los denunciantes de infracciones (Whistleblowers)", a ORTEGA BURGOS, E. i PASTOR RUIZ, F. (dir.), *Derecho Administrativo 2022*, Tirant lo Blanch, València, 2022, pàg. 449-474, 464.

normativa de desenvolupament de la llei, amb un informe preceptiu; i és la competent per a sancionar la comissió de les infraccions previstes a l'avantprojecte (art. 43), a banda de poder fer recomanacions (art. 43) i establir circulars reguladores (art. 51, amb caràcter obligatori segons l'apartat 3).

II.11) La potestat sancionadora

En aquest primer apartat, relatiu al poder sancionador, s'analitza si les quatre oficines que s'estudien (l'OAC, l'AVAF, l'OAIB i l'O AFC) tenen expressament atribuït i reconegut el poder o la capacitat per a poder sancionar aquells incompliments de la normativa que es produeixin.

a) Reconeixement de la capacitat per a sancionar els incompliments normatius. Règim jurídic aplicable a l'exercici de la potestat disciplinària i sancionadora.

En primer lloc, caldrà establir una diferenciació entre el règim sancionador intern, o potestat disciplinària, i la potestat sancionadora (externa). De l'art. 52 NARI, que preveu la regulació dels expedients disciplinaris, se'n deriva el règim sancionador disciplinari intern que es reconeix a l'OAC, que resol la Direcció de l'Oficina. En aquest marc, s'indica que la imposició d'una sanció disciplinària al personal al servei de l'Oficina Antifrau requereix la instrucció prèvia d'un expedient disciplinari (art. 52.1 NARI). En canvi, si ens centrem en la regulació de les altres oficines, veiem que les previsions són altres. És aquí quan podem parlar de la potestat sancionadora, que desplegarà els seus efectes ja no en l'àmbit intern, sinó extern, quan algú realitzi alguna de les infraccions tipificades a les lleis de creació.

Els arts. 25 i següents de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (en endavant, LRJSP), estableixen els principis que regeixen la potestat sancionadora (es regulen al Capítol III). Un d'ells és el principi de legalitat, de l'art. 25 LRJSP, que implica l'exercici de la potestat sancionadora per part de les administracions públiques quan hagi estat reconeguda expressament per una norma amb rang de llei, amb aplicació del procediment previst per al seu exercici (art. 25.1 LRJSP). Això implica que els aspectes essencials que integren la potestat sancionadora no podran ser reconeguts directament per un reglament o les Normes d'actuació i de règim interior de l'OAC, sinó que hauran de preveure's mitjançant una norma amb rang de llei. Addicionalment, convé tenir present que aquest principi de legalitat sancionadora seria una garantia constitucional, atès que es reconeix a partir de l'art. 25 CE.

En relació amb la normativa aplicable, les lleis de les oficines anticorrupció contempnen una sèrie de previsions per a determinar quina és la normativa que, supletòriament, complementa les especialitats del règim sancionador expressament previstes. D'acord amb l'art. 40.4 de la Llei que regula l'O AFC, al procediment sancionador li serà aplicable el que es disposa en el títol IV de la Llei 9/2007, de 22 d'octubre; en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, i es desenvoluparà amb subjecció als principis de la potestat sancionadora prevists en el títol preliminar, capítol III, de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre. A més, aquestes sancions poden ser objecte de recurs administratiu (l'art. 30 de la Llei contempla aquesta possibilitat). L'oficina antifrau valenciana preveu que el procediment sancionador es regirà pel que estableix la LAVAF, el procediment administratiu comú i el procediment administratiu sancionador (art. 21.2 LAVAF), però no conté cap precisió pel que fa als recursos. Així doncs, pel que fa a la possibilitat d'interposar recurs, resultarà d'aplicació la Llei 39/2015. La LOAIB, a l'art. 34.4, assenyala que el procediment sancionador es regirà pel que disposa la legislació bàsica de l'Estat o la normativa pròpia de les Illes Balears en matèria sancionadora, el Decret 14/1994, de 10 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament del procediment a seguir per l'Administració de la comunitat autònoma en l'exercici de la potestat sancionadora, o normativa que la substitueixi, amb les especificitats que estableix el Reglament regulador del règim de funcionament de l'Oficina.

Finalment, pel que fa a la potestat disciplinària, l'art. 25.3 de la Llei 40/2015 recorda que les disposicions de la LRJSP en matèria sancionadora també són extensives a l'exercici per part de les administracions públiques de la seva potestat disciplinària respecte del personal al seu servei, amb independència de quina sigui la naturalesa jurídica de la relació d'ocupació. Per tant, aquestes previsions poden ser traslladades i aplicables a la potestat que té l'OAC per sancionar internament els incompliments que es produeixen per part del personal de l'Oficina.

b) Potestat disciplinària

Les lleis de les oficines antifrau no fan cap previsió específica sobre l'exercici de la potestat disciplinària interna. Això en tot cas queda com una matèria que està regulada als reglaments de règim interior. A títol d'exemple, es mostren els casos de les oficines antifrau de Catalunya i Balears.

Pel que fa a l'Oficina Antifrau catalana, i d'acord amb les previsions de l'art. 51 de les Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina, l'incompliment dels deures propis del personal al servei de l'Oficina Antifrau, si implica la comissió de faltes, per acció o per omissió, dona lloc a la imposició de les sancions corresponents, independentment de les que puguin derivar de la responsabilitat civil o penal. El règim disciplinari aplicable al

personal al servei de l'Oficina Antifrau serà el que estableixen els Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament.

Tal com s'ha esmentat anteriorment, la imposició d'una sanció disciplinària al personal al servei de l'Oficina requereix la instrucció prèvia d'un expedient disciplinari. L'acord d'iniciació d'un expedient disciplinari correspondrà al director o directora de l'Oficina Antifrau, que ha de designar un instructor o instructora i un secretari o secretària de l'expedient. Aquest instructor o instructora de l'expedient disciplinari podrà ordenar qualsevol actuació i practicar qualsevol prova que cregui convenient per a esclarir els fets que en són objecte, i ha de prendre en tot cas declaració a la persona expedientada. Finalment, a la vista de les actuacions practicades, haurà de formular el corresponent plec de càrrecs. Un cop l'instructor o instructora d'un expedient disciplinari ha formulat el plec de càrrecs, la persona expedientada disposa d'un termini de vuit dies per a presentar-hi al·legacions, transcorregut el qual l'instructor o instructora ha d'eleva una proposta de resolució al director o directora de l'Oficina, a qui correspon resoldre l'expedient.

Com a segon exemple, i centrant-nos, ara, en l'OAIB, al personal de l'Oficina, quan es detectin incompliments vinculats amb les corresponents infraccions previstes, li serà d'aplicació el règim disciplinari del personal al servei de la Sindicatura de Comptes de les Illes Balears¹⁷⁷. Pel que fa a la incoació del procediment i la seva resolució, correspon al director o a la directora de l'Oficina, que nomenarà la persona que ha d'instruir-lo. Aquestes previsions es contenen a l'art. 69 del Reglament de Funcionament i Règim Interior de l'Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears.

c) Potestat sancionadora

Llevat de la catalana, totes les altres oficines antifrau estudiades tenen atribuïda la capacitat per a poder sancionar els incompliments que es produeixin per part d'altres persones i òrgans en l'àmbit extern. Sent així, l'AVAF, l'OAIB i l'OAFC podran sancionar totes aquelles conductes que es relacionin amb les infraccions previstes en cada cas, amb l'excepció de l'OAC, que no té reconeguda aquesta capacitat per a sancionar externament¹⁷⁸.

c.1) Competència sancionadora

¹⁷⁷ El règim disciplinari a què ens referim es troba regulat al Reglament de règim interior de la Sindicatura de Comptes de les Illes Balears.

¹⁷⁸ Aquest tipus de potestat sancionadora ha estat valorada positivament, vegeu: SÁEZ LARA, C., *La protección de denunciantes: propuestas de regulación para España tras la Directiva Whistleblowing*, Tirant lo Blanch, València, 2020, pàg. 52.

En tots els casos en què la competència sancionadora és present (reconeixement d'aquesta capacitat a l'AVAF, a l'OAIB i a l'O AFC), qui és competent per a sancionar és la Direcció de l'oficina.

A l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, la capacitat per a imposar sancions davant els incompliments externs que es produeixin la té reconeguda el director o directora de l'Agència (art. 21.1 LAVAF). Aquesta potestat també la té atribuïda el director o directora de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears, que serà el responsable de sancionar en aquests casos (art. 34.1 LOAIB) i, novament, a la LOAFC també reconeix aquesta facultat al director o directora de l'Oficina (art. 40.3 LOAFC).

c.2) Subjectes responsables

L'Oficina Antifraud de Catalunya no té atribuïda la capacitat per a imposar sancions davant els incompliments que es donin amb caràcter extern. Per tant, en aquest apartat, no parlarem dels responsables en relació amb la potestat sancionadora de l'OAC, ja que no és reconeguda a aquesta oficina.

Pel que fa a l'AVAF, segons l'art. 17 de la Llei, els responsables de les infraccions són, essencialment, les persones físiques i jurídiques privades i els servidors/es públics. La normativa preveu, de forma expressa, que són responsables de les infraccions, fins i tot a títol de simple inobservança, les persones físiques o jurídiques, amb independència de la seva naturalesa, les autoritats, directius i el personal al servei de les entitats previstes en l'article 3 de la LAVAF, que realitzin accions o que incorrin en les omissions tipificades en la llei, amb dol, culpa o negligència.

En canvi, en atenció a l'OAIB, d'acord amb l'art. 27 LOAIB, els responsables de les infraccions són els servidors públics, principalment. La normativa a què ens referim estableix que són responsables de les infraccions, fins i tot a títol de simple inobservança, els càrrecs públics i el personal al servei de les entitats previstes en l'article 2 de la LOAIB que duguin a terme accions o que incorrin en les omissions tipificades en aquesta llei.

Finalment, els responsables de les infraccions que l'O AFC assenyala són semblants als que l'oficina antifraud valenciana estableix, ja que aquesta responsabilitat es torna a centrar en les persones físiques i jurídiques privades i també públiques. La LOAFC indica a l'art. 41 que podran ser sancionades per la comissió de fets constitutius de les infraccions administratives previstes les administracions públiques, institucions, òrgans, entitats i persones físiques i jurídiques privades inclosos en l'article 3 de la Llei, i les persones, incloses en l'àmbit subjectiu d'aplicació de la Llei (definit en l'article 4), que resultin responsables dels mateixos a títol de dol o culpa.

c.3) Infraccions

La Llei 11/2016, de 28 de novembre, de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana defineix les infraccions a l'art. 18. Preveu com a infraccions sancionables les accions o omissions doloses o culposes amb qualsevol grau de negligència que estiguin tipificades i sancionades com a tals a la LAVAF. En concret, ho són les que s'exposen a continuació.

En primer lloc, obstaculitzar el procediment d'investigació, i això inclou el fet de negar-se injustificadament a l'enviament d'informació en el termini establert a aquest efecte a la sol·licitud de l'acord d'inici de l'expedient d'investigació, retardar injustificadament l'enviament de la informació en el termini establert a aquest efecte a l'acord d'inici de l'expedient, remetre la informació de manera incompleta, dificultar l'accés als expedients o documentació administrativa necessària per a la investigació, així com no assistir injustificadament a la compareixença comunicada per l'agència.

També són infraccions susceptibles de ser sancionades les següents conductes: l'incompliment de les mesures de protecció del denunciador quan la falta de col·laboració hagi causat un perjudici al denunciador o a la investigació, no comunicar els fets que siguin susceptibles de ser considerats constitutius de corrupció o conductes fraudulentas o il·legals contràries a l'interès general, filtrar informació en el curs de la investigació i/o faltar a la diligència en la custòdia de l'expedient, i les denúncies manifestament falses.

La LAVAF classifica les infraccions en lleus, greus i molt greus. En aquest sentit, estableix com a infraccions molt greus l'incompliment de les mesures de protecció del denunciador quan la falta de col·laboració hagi causat un greu perjudici al denunciador o a la investigació, la filtració d'informació en el curs de la investigació quan causi greus perjudicis a la mateixa o al denunciador, no comunicar els fets que siguin susceptibles de ser considerats constitutius de conductes fraudulentas o de corrupció o contràries a l'interès general, quan no hi hagi investigació judicial oberta davant el jutge o el fiscal, i també les denúncies manifestament falses que causin greus perjudicis a la persona denunciada. Classifica com a greus les conductes que consisteixen en l'incompliment de les obligacions de col·laboració activa previstes o de subministrament d'informació quan s'hagi desatès el requeriment exprés de l'agència després d'un primer retard. També són infraccions greus negar-se injustificadament a l'enviament d'informació que retardi la investigació, retardar injustificadament l'enviament de la informació causant un perjudici al procés d'investigació, dificultar l'accés als expedients o documentació administrativa necessària per a la investigació i no assistir injustificadament a la compareixença que rebí de l'agència. Per últim, reben la consideració de lleus dues infraccions: la remissió incompleta d'informació, sabent-ho, i la falta de diligència en la custòdia dels documents objecte d'investigació.

La LOAIB també classifica les infraccions en molt greus, greus i lleus (arts. 29, 30 i 31, respectivament). Tenint en compte això, considera que les infraccions molt greus són les següents: el fet d'impedir o dificultar l'exercici de les funcions de l'OAIB quan s'aprecii mala fe o intencionalitat, el no lliurament de la informació clau que requereixi l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció en els terminis indicats en la sol·licitud, quan derivi en un perjudici molt greu o sigui causa de paralització de la investigació o l'expedient per als quals se sol·licita, la remissió d'informació clau incompleta o inexacta en els requeriments d'informació de l'Oficina, quan derivi en un perjudici greu o sigui causa de paralització de la investigació o l'expedient per als quals se sol·licita, la falsedat i l'ocultació documental, i la manipulació de la informació requerida per l'Oficina. També és considerada com a infracció molt greu qualsevol classe de coacció al personal de l'Oficina o qualsevol acció en contra dels principis d'integritat i independència de la mateixa oficina. Del mateix mode, també es consideren infraccions molt greus la falta de col·laboració en la protecció del denunciador, la filtració d'informació en el curs de la investigació, el fet d'aportar de manera dolosa documentació o informació falsa o falsejada amb la denúncia, i l'incompliment de les obligacions que estableix la LOAIB quan s'aprecii mala fe o intencionalitat. Respecte de les infraccions molt greus, la Llei assenyala que quan s'hagi estat sancionat mitjançant una resolució ferma en via administrativa per la comissió d'una falta greu en el període dels tres anys anteriors, la comissió d'una nova falta greu tindrà la consideració de falta molt greu. Com a infraccions greus, la LOAIB estableix el fet d'impedir o dificultar l'exercici de les funcions de l'Oficina, quan no sigui constitutiu d'infracció molt greu, la reiteració en dues infraccions lleus amb sanció ferma en via administrativa, la inassistència injustificada a la compareixença requerida per part de l'Oficina, el no lliurament de la informació rellevant que requereixi l'Oficina en els terminis indicats a la sol·licitud, quan derivi en un perjudici greu per a la investigació o l'expedient per als quals se sol·licita, la remissió d'informació rellevant incompleta o inexacta en els requeriments d'informació de l'Oficina, quan derivi en un perjudici greu per a la investigació o l'expedient per als quals se sol·licita, el fet de negar indegudament l'entrada o la permanència del personal de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció que impedeixi l'exercici de les funcions i potestats en matèria d'investigació i inspecció, el fet de negar o dificultar l'accés als documents, als expedients, als llibres, als registres, a la comptabilitat i a les bases de dades contravenint les potestats de l'Oficina, el fet de no respondre als informes de conclusions de les investigacions, en les condicions i els terminis establerts normativament, i, per últim, també es considera com a infracció greu l'incompliment de les obligacions que estableix la LOAIB quan no tingui la consideració de molt greu. Addicionalment, quan s'hagi estat sancionat mitjançant una resolució ferma en via administrativa per la comissió de dues faltes lleus l'any anterior, la comissió d'una nova falta lleu tindrà la consideració de falta greu. Finalment, com a lleus, la LOAIB recull les següents infraccions: el no lliurament de la informació requerida en els terminis indicats en la sol·licitud, quan no derivi en un

perjudici per a la investigació o l'expedient per als quals se sol·licita, la remissió d'informació incompleta o inexacta en els requeriments d'informació de l'Oficina, quan no derivi en un perjudici per a la investigació o l'expedient per als quals se sol·licita, el fet de no assegurar la indemnitat de les dades a requeriment del personal de l'Oficina, quan no derivi en un perjudici per a la investigació o l'expedient per als quals se sol·licita i l'incompliment culpós o negligent d'altres deures i obligacions que estableix la llei, sempre que no s'hagi de qualificar com a infracció greu o molt greu.

La LOAFC, de la mateixa manera que ho fan les dues anteriors lleis, preveu infraccions de caràcter lleu, altres seran greus i també n'hi ha conductes tipificades com a molt greus (art. 43, 44 i 45 LOAFC). D'acord amb la LOAFC, que regula l'oficina anticorrupció andalusa, es consideren infraccions molt greus: l'incompliment del deure de col·laboració amb l'Oficina definit en l'article 13.2 LOAFC, quan s'aprecii dol o derivi en un perjudici molt greu per a la investigació. En aquest marc, es considera que l'incompliment del deure de col·laboració amb l'Oficina deriva en un perjudici molt greu per a la investigació quan es produeixi la paralització del procediment d'investigació i inspecció per un termini superior a dos mesos. També es consideren infraccions molt greus qualsevol classe de coacció a les persones que prestin serveis a l'Oficina, i la vulneració del dret establert en l'article 37.1.c) LOAFC, quan causi un perjudici molt greu a la persona denunciant. En aquest sentit, es considera que la vulneració del citat dret causa un perjudici molt greu a la persona denunciant quan la mateixa hagi sofert un perjudici en les seves relacions de servei o condicions de treball. La formulació de denúncies davant l'Oficina que continguin informació falsa, tergiversada o obtinguda de manera il·lícita quan s'aprecii dol, o bé quan derivi en un perjudici molt greu per a la persona investigada també és considerada com a infracció molt greu. Es considera que la formulació de denúncies davant l'Oficina amb el contingut indicat deriva en un perjudici molt greu per a la persona investigada quan es vulnerin els seus drets fonamentals a l'honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge. També són infraccions molt greus la falta de resposta a les comunicacions practicades per l'Oficina amb la finalitat de reparar les represàlies i perjudicis soferts pels denunciants, en els termes previstos en l'article 37.3 LOAFC, i la reiteració en infraccions greus, i s'entendrà que existeix reiteració per comissió en el terme de dos anys d'una nova infracció greu. El referit termini es computarà des del moment en què adquireixi fermesa en via administrativa la resolució sancionadora de la infracció greu. La filtració d'informació en la investigació que causi greus perjudicis a la mateixa investigació o al denunciant també és una infracció tipificada com a molt greu. En canvi, es consideren greus les següents conductes: l'incompliment del deure de col·laboració amb l'Oficina definit en l'article 13.2 LOAFC, quan no sigui constitutiu d'infracció molt greu, la formulació de denúncies davant l'Oficina que continguin informació falsa, tergiversada o obtinguda de manera il·lícita, quan no sigui constitutiva d'infracció molt greu, impedir o intentar impedir la formulació de denúncies davant l'Oficina, la vulneració del dret establert en l'article 37.1.c) LOAFC, quan no sigui constitutiva d'infracció molt

greu, la falta de resposta en termini a les comunicacions practicades per l'Oficina previstes en l'article 37.3 LOAFC i, finalment, la reiteració en infraccions lleus. S'entendrà que existeix reiteració per comissió en el terme d'un any d'una nova infracció lleu, i aquest termini es computarà des del moment en què adquireixi fermesa en via administrativa la resolució sancionadora de la infracció lleu. Per últim, s'entenen com a lleus les següents infraccions: la falta de diligència en la custòdia dels documents objecte d'investigació, la falta de resposta i la resposta fora de termini a les propostes i recomanacions formulades per l'Oficina, previstes en l'article 9, apartat 1, paràgrafs f) i g) LOAFC i l'incompliment del deure de formular denúncia davant l'Oficina, en els termes previstos en l'article 35.2 LOAFC.

c.4) Sancions

La llei creadora de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana defineix les sancions a l'art. 19, en el qual preveu, com a sancions lleus, l'amonestació i la multa des de 200 fins a 5.000 euros. Les sancions greus comprenen la declaració d'incompliment del deure i la multa des de 5.001 fins a 30.000 euros. Com a sancions molt greus, la LAVAF disposa la declaració d'incompliment del deure i la multa des de 30.001 fins a 400.000 euros. En relació amb aquestes sancions, la LAVAF assenyalava que seran nuls de ple dret qualsevol acte o resolució adoptada com a base de conductes corruptes o fraudulentament tipificades com a greus i molt greus. Per a la graduació de les sancions l'òrgan competent s'ajustarà als principis de proporcionalitat i valorarà el grau de culpabilitat i, si és procedent, el mal ocasionat o el risc produït o derivat de les infraccions i de la seva transcendència. A més, les sancions per infraccions greus o molt greus establertes per l'agència, es publicaran en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana» per al coneixement general.

La LOAIB també classifica les sancions en funció de si es tracta d'una infracció molt greu, greu o lleu (art. 32 de la Llei). Per a les infraccions molt greus contempla: multa des de 10.001 euros fins a 100.000 euros. En cas que la infracció suposi un greu perjudici per a una investigació, que pugui derivar en reclamacions econòmiques relacionades amb fons públics, s'augmentarà la quantia de la multa fins a un 20% de la quantia econòmica defraudada segons la quantificació feta per l'Oficina. Per a les infraccions greus preveu: multa des de 1.001 euros fins a 10.000 euros, i en cas que la infracció suposi un greu perjudici per a una investigació, que pugui derivar en possibles reclamacions econòmiques relacionades amb fons públics, s'augmentarà la quantia de la multa fins a un 5% de la quantia econòmica defraudada segons la quantificació feta per l'Oficina. Finalment, per a les infraccions lleus assenyalava l'amonestació i la multa des d'1 euro fins a 1.000 euros. Per afegiment, s'estableix que, amb independència de les sancions que se'ls imposin, els infractors han de restituir els danys produïts i indemnitzar les

administracions, si escau. Totes les declaracions se sancionaran també amb la declaració d'incompliment de la llei i, en cas d'infracció greu o molt greu, amb la publicació d'aquesta declaració de la infracció comesa i de la sanció imposada en el «Butlletí Oficial de les Illes Balears».

La LOAIB preveu una novetat respecte de la LAVAF, i és que de manera complementària a les sancions greus i molt greus, l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció pot sol·licitar a l'òrgan del qual depengui el càrrec públic que disposi el seu cessament sempre que sigui de lliure designació, conforme a la legislació establerta en el Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic. Per últim, en el cas d'infraccions greus o molt greus comeses per persones físiques i jurídiques, públiques o privades, l'Oficina comunicarà la resolució de la sanció als òrgans competents de les entitats públiques afectades als efectes que prevegi la legislació vigent en matèria de contractació, ajudes i subvencions públiques.

Pel que fa a les sancions que fixa l'oficina antifrau andalusa, també es diferencia entre les que són molt greus, greus i aquelles que tenen el caràcter de lleus (art. 46 LOAFC), però a més estableix uns criteris de graduació de les sancions (art. 47 de la Llei). En primer lloc, a les infraccions molt greus s'imposarà la sanció de multa des de 30.001 fins a 100.000 euros, tot distingint-se dos trams: el primer, des de 30.001 fins a 65.000 euros i el segon tram des de 65.001 fins a 100.000 euros. A les infraccions greus s'imposarà la sanció de multa des de 3.001 fins a 30.000 euros, distingint-se també dos trams: el primer tram, des de 3.001 fins a 16.500 euros i el segon des de 16.501 fins a 30.000 euros. A les infraccions lleus s'imposarà la sanció de prevenció o multa des de 300 fins a 3.000 euros. Aquí també es distingeixen dos trams, i el primer d'ells anirà des de 300 fins a 1.650 euros. El segon, des de 1.651 fins a 3.000 euros.

En relació amb els criteris de graduació de les sancions, l'art. 47 LOAFC disposa que les sancions que s'imposin per la comissió de les infraccions tipificades es graduaran tenint en compte les circumstàncies concurrents, atenent especialment els criteris següents, sempre que no hagin estat tinguts en compte per a tipificar la infracció:

- a) La reincidència, entenent-se per tal la comissió en el terme d'un any de més d'una infracció de la mateixa naturalesa quan així hagi estat declarada per resolució ferma en via administrativa, de conformitat amb el que es preveu en l'article 29.3.d) de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre.
- b) La transcendència del mal o el perjudici causat als interessos públics.
- c) El grau de culpabilitat o existència d'intencionalitat en la conducta infractora.
- d) La reparació de danys o perjudicis produïts, a iniciativa de la persona que els hagués causat.

- e) L'esmena, a iniciativa de la persona investigada, durant la tramitació del procediment, de les irregularitats que van donar origen a la seva incoació.
- f) La continuïtat o persistència en la conducta infractora.

En tot cas, la imposició de la sanció serà proporcionada a la gravetat de la conducta infractora i assegurarà que la comissió d'infraccions no resulti més beneficiosa per a la persona infractora que el compliment de les normes infringides. Finalment, la LOAFC recorda que en els casos en què concorrin més de dues circumstàncies agreujants de les esmentades amb anterioritat, s'imposarà una sanció, graduada conforme al segon tram previst per a cada d'una d'elles.

c.5) Termini per a resoldre i prescripció

Primerament, i fent referència a l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, la LAVAF fixa un termini de sis mesos per a resoldre els procediments sancionadors, que comença a comptar a partir de la data de l'acord d'iniciació (art. 21.3 LAVAF), complementant-se la regulació de la LAVAF, en allò no previst, per la normativa de procediment administratiu comú i del procediment sancionador. Pel que fa a la prescripció, atès que no es regula cap regla especial, per remissió de l'art. 50 LAVAF, s'aplicarien els terminis generals de la LRJSP, de tal manera que el termini de prescripció de les infraccions serà de cinc anys per a les infraccions molt greus, tres anys per a les greus i un any per a les lleus. I les sancions imposades per la comissió d'infraccions molt greus prescriurien al cap de cinc anys; les imposades per la comissió d'infraccions greus, al cap de tres anys, i les imposades per la comissió d'infraccions lleus, a l'any.

La LOAIB, respecte del procediment sancionador, estableix que es regirà pel que disposa la legislació bàsica de l'Estat o la normativa pròpia de les Illes Balears en matèria sancionadora, el Decret 14/1994, de 10 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament del procediment a seguir per l'Administració de la comunitat autònoma en l'exercici de la potestat sancionadora, o normativa que la substitueixi, amb les especificitats que estableix el Reglament regulador del règim de funcionament de l'Oficina, sense establir un termini específic per a resoldre el procediment, de tal manera que seria d'aplicació el termini general previst a la normativa general aplicable al procediment administratiu. En relació amb la prescripció (art. 36 LOAIB) de les infraccions i sancions, es fixa el termini d'1 a 5 anys. En concret, el termini de prescripció de les infraccions és de cinc anys per a les infraccions molt greus, tres anys per a les greus i un any per a les lleus. La prescripció de les infraccions s'interromp per l'inici, amb coneixement de la persona interessada, del procediment sancionador. En canvi, les sancions imposades per la comissió d'infraccions molt greus prescriuen al cap de cinc anys; les imposades per infraccions greus, al cap de

tres anys; i les que siguin conseqüència de la comissió d'infraccions lleus, en el termini d'un any. La prescripció de les sancions s'interromp per l'inici, amb la notificació a la persona interessada, del procediment d'execució. Per al còmput dels terminis de prescripció, i també per a les causes d'interrupció, caldrà atenir-se al que disposa la legislació bàsica de l'Estat.

L'O AFC, amb relació als procediments sancionadors, estableix un termini màxim per a resoldre'ls de sis mesos des de la data de l'acord d'iniciació, i aquest serà el termini, com a màxim, en què haurà de notificar-se la resolució expressa (art. 40.5 LOAFC). Sobre la prescripció (art. 48 LOAFC), el termini de prescripció de les infraccions serà de cinc anys per a les infraccions molt greus, tres anys per a les greus i un any per a les lleus. Pel que fa a les sancions, les imposades per la comissió d'infraccions molt greus prescriuran al cap de cinc anys; les imposades per la comissió d'infraccions greus, al cap de tres anys, i les imposades per la comissió d'infraccions lleus, a l'any¹⁷⁹. La LOAFC preveu que el procediment sancionador de l'oficina s'ha de desenvolupar reglamentàriament (art. 40.4 LOAFC), tot indicant que li resulta d'aplicació allò que preveu la LPAC i els principis de la potestat sancionadora de la LRJSP, així com els preceptes corresponents de la legislació autonòmica general, a la Llei 9/2007, de 22 d'octubre, de l'Administració de la Junta d'Andalusia.

Per a major claredat, sistematitzem la informació precedent a la **TAULA 17**.

Oficina Antifrau de Catalunya (OAC)	Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (AVAF)	Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears (OAIB)	Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (O AFC)
Règim sancionador disciplinari intern, que resol la direcció de l'oficina.	<ul style="list-style-type: none"> - Responsables: Persones físiques i jurídiques privades i servidors/es públics. - Infraccions: Obstaculitzar el procediment d'investigació, incomplir mesures de protecció de denunciants, no presentar denúncia, filtrar informació o manca de 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsables: Servidors públics, principalment. - Infraccions: Impedir o dificultar l'exercici de funcions de l'oficina, coacció al personal de l'oficina, falta de col·laboració en la protecció de persones denunciants, filtració d'informació en curs 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsables: Persones físiques i jurídiques privades i públiques. - Infraccions: Falta de col·laboració amb la oficina, coacció als membres de l'oficina, la represàlia de denunciants, denúncia falsa, impedir la formulació de denúncies, no presentar denúncia, falta de resposta (dins de termini) a les

¹⁷⁹ Hi ha lleis de creació d'oficines amb períodes més breus: tres anys, dos anys i un any o sis mesos. Vegeu art. 53 Llei foral 7/2018.

	<p>diligència en la custòdia de l'expedient i presentació de denúncies falses.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sancions: <p>Amonestació i multes des de 200 fins a 400.000 euros.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Competència sancionadora: <p>Direcció de l'agència.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Termini: <p>6 mesos.</p> <p>Pot formular petició per iniciar procediment disciplinari.</p>	<p>d'investigació, denúncia falsa i incomplir amb mala fe o intencionalitat les obligacions derivades de la llei.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sancions: <p>Amonestació i multes des de 1 fins a 100.000 euros, amb possibilitat d'augment.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Competència sancionadora: <p>Direcció de l'oficina.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prescripció: <p>De les infraccions i sancions d'1 a 5 anys.</p>	<p>comunicacions de l'oficina, falta de diligència en la custòdia de documents objecte d'investigació [es descriu quan es considera que hi ha perjudicis greus en diferents supòsits]</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sancions: <p>Advertència i multes des de 300 fins a 100.000 euros.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Competència sancionadora: <p>La direcció de l'oficina.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Termini: <p>6 mesos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prescripció: - De les infraccions i sancions d'1 a 5 anys.
--	--	--	--

TAULA 17: Potestat sancionadora de les oficines antifrau. Font: elaboració pròpia.

Per concloure aquest apartat, volem apuntar que no s'ha de perdre de vista el procés, actualment encara no finalitzat, de transposició interna de la Directiva 2019/1937. En concret, esmentem aquest factor perquè l'Avantprojecte de Llei reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció estableix un règim sancionador, i assenjala a l'art. 61 que són competents per a exercir la potestat sancionadora l'Autoritat Independent de nova creació **i els òrgans competents de les comunitats autònomes quan la infracció s'hagi comès en l'àmbit del sector públic autonòmic o local d'aquella comunitat autònoma** (on es podria arribar a considerar que hi podrien encaixar les oficines anticorrupció autonòmiques competents per a exercir la protecció de persones denunciants). Aquesta norma preveu sancionar, entre altres conductes, l'adopció de represàlies contra persones denunciants (art. 63.1.b), i les multes a imposar varien en funció de si la persona responsable és física o jurídica (art. 65), podent arribar fins a 1.000.000 €, **i estableix mesures addicionals que poden ser d'interès, com ara la impossibilitat d'obtenir subvencions o contractar durant un període de temps** (art. 65.2).

III- Breu referència a altres iniciatives autonòmiques

En aquest apartat farem referència específica a les diferents lleis autonòmiques existents que, tot i preveure solucions orgàniques per al desenvolupament de tasques preventives anticorrupció, han quedat fora de l'àmbit central d'estudi d'aquest treball. El motiu d'exclusió ha estat o bé perquè l'oficina que crea no s'ha arribat a posar en funcionament en la data d'inici de l'estudi, o bé perquè la solució de la comunitat autònoma no ha estat la creació d'una oficina especialitzada anticorrupció, sinó l'assignació de funcions preventives anticorrupció a un organisme preexistent de control extern comptable.

En primer lloc, ens referirem a l'**Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de la Comunitat Foral de Navarra, creada per la Llei foral 7/2018, de 17 de maig**. Pel que fa a aquesta oficina, són diversos els aspectes i les particularitats destacables enfront de les altres oficines analitzades en el marc d'aquest estudi. A continuació, es fa un breu esment de cada una d'elles.

Referint-nos, en un primer moment, a l'objecte i la seva naturalesa jurídica, l'Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de la Comunitat Foral de Navarra és una entitat de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia, que actua amb objectivitat, professionalitat, sotmetiment a l'ordenament jurídic i plena independència orgànica i funcional de les Administracions Públiques en l'exercici de les seves competències, amb una direcció escollida pel parlament (art. 33.6). Es va crear per a la detecció, prevenció, investigació i erradicació de la corrupció i pràctiques fraudulentades de les Administracions Públiques de Navarra i de les societats i entitats participades per aquestes. També es crea per a impulsar i afavorir una cultura de bones pràctiques, de valors cívics i bon govern en la ciutadania, i per a lluitar contra la corrupció en el disseny, execució i avaluació de polítiques públiques o actuacions administratives (art. 1 de la Llei 7/2018).

En relació amb el seu àmbit d'actuació, volem destacar que, a banda de les habituals institucions públiques que sovint es vinculen a l'actuació d'aquestes oficines, a l'article 4.4 de la Llei s'inclouen en l'àmbit d'actuació als partits polítics, les organitzacions sindicals i empresarials i les fundacions i associacions vinculades.

Quant a les funcions de l'Oficina, la Llei preveu una distinció que esdevé d'especial interès; l'article 5 de la Llei diferencia les funcions de prevenció, investigació, avaluació, protecció i la funció de regulació i supervisió de la contractació pública. Addicionalment, l'article 6 i les disposicions addicionals segona i tercera, entre d'altres, estableixen referències rellevants relatives a la identificació de riscos (amb elaboració d'estudis), l'elaboració d'un codi ètic i de conducta per al sector públic, i la gestió del Registre d'activitats i interessos i funcions de supervisió, regulació i avaluació en matèria de contractació.

També hi ha previsions relatives a la protecció de les persones denunciants a l'article 9 i 24 i següents. L'article 9.2, relatiu a la funció de protecció, indica que l'Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de la Comunitat Foral de Navarra vetllarà perquè les persones que denunciïn possibles casos de corrupció no pateixin un empitjorament de les condicions del seu entorn laboral o siguin subjecte de qualsevol forma de perjudici o discriminació, sense que això suposi interferència en investigacions o procediments d'índole penal i tenint present els límits establerts a l'article 10 de la mateixa llei. En tot cas, la direcció de l'Oficina promourà davant les autoritats competents les accions correctores o de restabliment, de les quals en deixarà constància a la memòria anual.

S'assenyala també normativament que tota persona denunciant o informant de fets o conductes la comprovació de les quals correspongui a l'Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció pot, si ho sol·licita, obtenir el compromís escrit que la seva identitat no serà revelada a terceres persones. A aquest efecte les dades d'aquesta persona denunciant o informant i els detalls que poguessin determinar la seva identificació seran mantinguts en secret pel personal al servei de l'Oficina (art. 9.3 de la Llei foral 7/2018, de 17 de maig).

Pel que fa al personal de l'Oficina, la Llei de creació de l'Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de la Comunitat Foral de Navarra regula i estableix distincions sobre el tipus de personal. Preveu la figura de l'inspector, així com la del formador/assessor. Entre les funcions de l'inspector, que d'acord amb els principis d'especialització i divisió de treball, és l'òrgan d'investigació i inspecció i, en la mesura en què correspongui, de prevenció, trobem tasques com la de proposar a la direcció de l'Oficina, per al seu estudi i aprovació, els informes d'investigació i les conclusions a què arribessin, elevar a la direcció les propostes que estimin necessàries per a un millor acompliment del seu treball, o planificar els treballs que els hagués assignat la direcció, entre d'altres. A diferència de l'inspector, el formador/assessor s'encarrega de realitzar la funció de control i avaluació de l'eficàcia de les mesures de prevenció i lluita contra les males pràctiques i corrupció, o bé de dissenyar les polítiques de formació i sensibilització en prevenció d'actuacions irregulars, en bones pràctiques, així com en l'elaboració d'indicadors d'avaluació, tant per a administracions públiques o ens dependents com per a entitats privades.

A més, la Llei també contempla, a l'art. 42, que l'Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de Navarra disposarà del personal tècnic, administratiu, auxiliar i subaltern que fos necessari per al desenvolupament de les seves funcions, en tot cas seleccionat per oposició o concurs-oposició.

Finalment, la potestat sancionadora també és regulada detalladament a la Llei. L'article 47 fixa com a responsables de les infraccions, fins i tot a títol de simple inobservança, les autoritats, directius i el personal al servei de les entitats previstes en l'article 4 de la Llei que realitzin accions o que incorrin en les accions o omissions tipificades en la llei foral.

L'òrgan competent per a imposar sancions a conseqüència de la comissió de les infraccions previstes a la llei és la direcció de l'Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de la Comunitat Foral de Navarra.

De la potestat sancionadora, el que ens ha semblat de major interès i particularitat, és que, a banda de tipificar com a infraccions conductes comunes que trobem a altres lleis (impedir o dificultar l'actuació inspectora, o aspectes relacionats amb la denúncia), també incorpora com a infracció greu (art. 49.2.e) "l'incompliment de l'obligació de comunicar motivadament a l'Oficina l'acord de desatendre el requeriment d'inici d'expedient disciplinari o en el seu cas sancionador", que és un deure previst a l'art. 52, en aquells casos en què l'oficina detecta que no és la competent per a imposar la sanció, i el compliment del qual s'ha de fer en el termini d'un mes.

El retiment de comptes té dues formes: la realització d'una memòria anual, de la qual només es presenta un resum davant el parlament (art. 30), i un retiment de comptes a la ciutadania, previst a l'art. 31.

Exposats els principals trets de l'Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de la Comunitat Foral de Navarra, passem a fer referència a l'**Agència d'Integritat i Ètica Públiques, creada per la Llei de la Comunitat Autònoma d'Aragó 5/2017, d'1 de juny, d'integritat i ètica públiques**. L'Agència d'Integritat i Ètica Públiques es crea com a ens públic que dependrà directament de les Corts d'Aragó (art. 8) i constitueix amb objecte a la promoció, impuls i garantia de la integritat i l'ètica públiques al sector públic d'Aragó i a les persones i entitats que es relacionen directament amb aquest (art. 1 Llei 5/2017). L'agència desenvolupa les seves funcions sota la dependència directa de les Corts (article 8 Llei 5/2017), conforme als Plans d'Actuació que sotmetrà al Ple i rendint comptes davant el mateix mitjançant les corresponents Memòries d'Actuació (article 22).

L'agència presenta una estructura directiva peculiar, amb un director/a i tres subdirectors o subdirectores escollits pel Parlament (art. 13 i 14 Llei 5/2017), que conformen la Comissió Executiva (art. 11). Compta amb autonomia organitzativa plena (art. 10 de la Llei 5/2017), i se li reconeix la facultat per a elaborar els seus propis reglaments d'organització i funcionament, i d'actuació, però no compta amb la facultat d'aprovar-los per ella mateixa, ja que es preveu que siguin aprovats per les Corts d'Aragó (Disposició final sisena Llei 5/2017).

L'agència desenvoluparà funcions d'investigació i avaluació de polítiques públiques i disposicions legals, col·laborant a tal fi amb institucions, òrgans i autoritats que ostenten competències similars (art. 27). Pel que fa a la investigació, l'art. 24 de la Llei conté les potestats que es reconeixen a l'Agència; mentre que les funcions de l'agència i la forma de desenvolupament de la molt interessant i original tasca d'avaluació externa de polítiques públiques es troba als art. 29 i següents.

Volem destacar també, d'aquesta llei, que es preveu la creació d'una Comissió aragonesa d'integritat i ètica públiques com a òrgan de col·laboració amb els òrgans i organismes amb competències en la matèria (article 27.2 de la Llei).

Un altre element de gran interès, és destacar que a l'Agència d'Integritat i Ètica Públiques es va atribuir, entre d'altres, la funció d'implantar i gestionar el registre de *lobbies* d'Aragó. Al capítol IV de la Llei es regula el règim dels *lobbies*, el registre i el seu règim jurídic, els codis de conducta i les mesures aplicables en cas d'incompliment de les obligacions establertes.

A la Secció 3^a del capítol V es regula l'estatut de la persona denunciant davant l'Agència (art. 47 de la Llei), i també els mitjans per a poder garantir la confidencialitat (article 46).

Per acabar, farem esment del règim sancionador, regulat al capítol VII de la Llei. D'acord amb l'art. 65 de la llei, l'agència no seria competent per a la incoació, instrucció ni sanció en cas d'apreciació d'infraccions de les previstes a la mateixa llei.

Una altra referència la trobem a l'**Oficina de Bon Govern i Lluita contra la Corrupció de la Comunitat Autònoma del Principat d'Astúries**, creada per la **Llei 8/2018, de 14 de setembre, de Transparència, Bon Govern i Grups d'Interès**. És l'article 69 d'aquesta Llei el que contempla i recull els principals aspectes a destacar de l'esmentada Oficina de Bon Govern i Lluita contra la Corrupció.

L'Oficina de Bon Govern i Lluita contra la Corrupció tindrà nivell orgànic de Servei (art. 69.1 de la Llei). L'Oficina, a més de les competències que té atribuïdes en virtut de disposició legal o reglamentària, exercirà les següents competències: elaborar la proposta del Pla de Prevenció de la Corrupció i vetllar per la seva correcta execució, portar els Registres d'Activitats i de Béns i Drets Patrimonials d'alts càrrecs, gestionar el règim d'incompatibilitats i conflictes d'interès previst en la Llei, elaborar la proposta de Codi de conducta, instruir els expedients sancionadors previstos en la Llei (només la instrucció) i, finalment, proposar activitats formatives per als alts càrrecs a l'Institut Asturià d'Administració Pública «Adolfo Posada» (art. 69.2. a), b), c), d), e) i f) de la Llei 8/2018, respectivament).

Adicionalment, i sens perjudici de les previsions en relació amb el Pla de Prevenció de la Corrupció, l'Oficina, d'acord amb l'article 69.3 de la Llei, lletres a) i b), podrà dur a terme actuacions a fi de prevenir i lluitar contra el frau, la corrupció i qualsevol altra activitat il·legal que vagi en detriment dels interessos de l'Administració del Principat d'Astúries i els seus organismes i ens públics, així com les societats mercantils i fundacions en les quals tinguin directament o indirectament participació majoritària o domini efectiu. També es contempla aquesta possibilitat per a indagar sobre fets relacionats a l'acompliment d'activitats potencialment constitutives d'incompliments que puguin donar lloc a responsabilitats.

L'apartat quart del mateix article 69 preveu que, per a l'exercici de les seves competències, l'Oficina comptarà amb la col·laboració de la Inspecció General de Serveis del Principat d'Astúries, la Inspecció Educativa, així com de la Intervenció General del Principat d'Astúries i resta d'òrgans de control intern.

Si ens referim, ara, a la protecció d'alertadors, és el títol IV de la Llei 8/2018 el que regula les denúncies, incloent, com fan les altres lleis de les oficines estudiades, previsions en relació amb les persones denunciants i el seu Estatut de persona protegida. També es preveu un Canal de Lluita contra la Corrupció (article 61 de la Llei) i la forma en què es tramitaran les denúncies presentades (article 62 de la Llei 8/2018).

Finalment, fent una breu referència a la potestat sancionadora de l'Oficina de Bon Govern i Lluita contra la Corrupció de la Comunitat Autònoma del Principat d'Astúries, és destacable el fet que correspongui a l'Oficina, entre altres competències que té atribuïdes, instruir els expedients sancionadors previstos en la Llei (article 57.2 Llei 8/2018), però no ordena la incoació ni li correspon la imposició de la sanció. La potestat sancionadora variarà en funció del responsable.

D'ara endavant, tractem òrgans de control extern comptable que han assumit funcions en matèria preventiva, és a dir, es tracta d'òrgans de control extern comptable que realitzen funcions de prevenció de la corrupció. En aquest marc, s'estudia, en primer terme, el **Consello de Contas, de la Comunitat Autònoma de Galícia**, que es va establir mitjançant la **Llei 6/1985, de 24 de juny, del Consell de Comptes**, i que integra un servei de prevenció de la corrupció¹⁸⁰.

El Consell de Comptes de Galícia, com a òrgan de fiscalització dels comptes i de la gestió econòmica-financera i comptable, exerceix la seva funció en relació amb l'execució dels programes d'ingressos i despeses del sector públic de la Comunitat Autònoma de Galícia. Depèn directament del Parlament de Galícia i exerceix les seves funcions amb plena independència i sotmetiment a l'ordenament jurídic. Aquestes previsions es contenen als arts. 1.1 i 1.2 de la Llei 6/1985, pel que fa a les competències que té el Consell.

A més, d'acord amb l'art. 3 de la Llei, correspon al Consell de Comptes la competència per a tot allò que es relacioni amb el govern i el règim interior d'aquest, i també el personal al seu servei. En aquest sentit, haurà d'elaborar el seu projecte de pressupost, que

¹⁸⁰ Vegeu: IGLESIAS REY, P., "Referencia a las comunidades autónomas", a GIMENO BEVIÁ, J. i LÓPEZ DONAIRE, B. (dir.), *La directiva de protección de los denunciantes y su aplicación práctica al sector público*, Tirant lo Blanch, València, 2022, pàg. 195-206, 202-205; i VILLAVARDE GÓMEZ, M. B., "Consello de Contas de Galicia: fomento da integridade desde o control interno das entidades públicas", *Administración & cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 15, núm. 1, 2020, pàgs. 131-146.

s'integrarà en els generals de la Comunitat Autònoma, en una Secció específica diferenciada, perquè sigui sotmès a l'aprovació del Parlament de Galícia.

Entre les funcions que té atribuïdes el Consell de Comptes de Galícia (art. 4), trobem fiscalitzar les funcions econòmic-financeres del sector públic de Galícia, vetllant perquè s'ajusti a l'ordenament jurídic i al principi de racionalitat, determinada per criteris d'eficiència i economia. També és funció del Consell fiscalitzar les subvencions, els crèdits i les ajudes amb càrrec als pressupostos dels Ens públics gallecs, així com els avals i exempcions fiscals directes i personals concedides per aquells Ens, siguin percebudes per persones físiques o jurídiques.

D'acord amb l'article 5 de la Llei 6/1985, si en l'exercici de la seva funció fiscalitzadora el Consell de Comptes advertís l'existència d'indicis de responsabilitat comptable, instruirà l'oportú procediment jurisdiccional i donarà trasllat de les corresponents actuacions davant el Tribunal de Comptes perquè aquest efectui l'enjudiciament d'aquestes.

Pel que fa a les relacions entre el Consell de Comptes i el Parlament, d'acord amb l'art. 21, una Comissió parlamentària s'encarrega de les relacions del Parlament amb el Consell de Comptes, i l'examen dels comptes del Consell de Comptes correspondrà al Parlament de Galícia.

Per tal d'assegurar el retiment de comptes, s'estableix un deure de col·laboració (article 23), junt amb el corresponent procediment que se seguirà (article 24 de la Llei) i la presentació dels comptes (art. 25 Llei 6/1985). Finalment, es preveu la possibilitat d'imposar multes coercitives per part del Consell en cas d'incompliment dels requisits que s'efectuïn.

Amb **la modificació introduïda per la Llei 8/2015, de 7 d'agost, s'atribueixen al Consell de Comptes funcions de prevenció de la corrupció**. En aquest sentit, per a garantir una correcta gestió de les finances públiques, d'acord amb l'art. 1.3 de la Llei, el Consell de Comptes assumeix la competència de prevenció de la corrupció en l'àmbit del sector públic de la Comunitat Autònoma de Galícia.

En matèria de prevenció de la corrupció, el Consell de Comptes desenvolupa múltiples funcions (art. 5 bis de la Llei), com ara col·laboratives amb altres administracions, fent propostes pel que fa a l'elaboració de codis de conducta i manuals interns de gestió de riscos, o la sol·licitud d'informació a les administracions relatives als seus sistemes de prevenció de la corrupció, tot comprovant l'adequat disseny i implantació de les polítiques d'integritat i proposant millores que garanteixin la transparència i redueixin les oportunitats de frau. També pot assessorar el Parlament, l'Administració autonòmica i les administracions subjectes a l'àmbit d'actuació del Consell de Comptes sobre els instruments normatius o interns de prevenció i repressió de la corrupció. Aquest òrgan

també té la funció de fomentar la consciència i participació ciutadana a favor de la transparència i el comportament ètic en el sector públic i impulsar dins del sector privat l'establiment de mecanismes d'autoregulació a fi d'evitar pràctiques irregulars, en particular en les empreses licitadores i adjudicatàries de contractes, concessionàries de serveis públics i beneficiàries de subvencions i ajudes públiques.

L'article 6 de la Llei estableix quins són els òrgans del Consell de Comptes, i disposa que ho seran el Ple, el conseller o consellera major, la Comissió de Govern, les Seccions de Fiscalització, d'Enjudiciament i de Prevenció de la Corrupció i, finalment, la Secretaria General. Més específicament, i pel que fa a les activitats o actuacions de prevenció de la corrupció, correspon a la Secció de Prevenció de la Corrupció l'exercici de les funcions anteriorment descrites, recollides a l'art. 5 bis de la Llei. Aquesta Secció està presidida pel conseller o consellera major i actua assistida pel personal del Consell de Comptes. La secció elabora un programa anual d'activitats que elevarà al Ple per a la seva integració en el pla de treball del Consell de Comptes. Si en l'exercici de les seves funcions s'observessin indicis de conductes o fets que poguessin ser constitutius de delictes, aquests es posaran de manera immediata en coneixement del Ministeri Fiscal o de l'autoritat judicial (art. 10.2 bis de la Llei).

Del mateix mode que les oficines antifrau, el Consell de Comptes de Galícia, d'acord amb l'art. 20.4 de la normativa que el regula, ha d'elaborar i elevar al Parlament una Memòria de les seves activitats, que comprèn l'anàlisi del Compte General de la Comunitat Autònoma i de les altres del sector públic de Galícia. Destaquem, en aquest punt, l'art. 20.4 de la Llei, on s'indica que la memòria anual contindrà un informe de les activitats desenvolupades per la Secció de Prevenció de la Corrupció.

Una altra referència la trobem a l'**Audiència de Comptes de les Illes Canàries**, creada per la **Llei 4/1989, de 2 de maig, de l'Audiència de Comptes de Canàries**. L'Audiència de Comptes és un òrgan integrat per cinc consellers auditors a la qual correspon la fiscalització externa de la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic de la Comunitat Autònoma de Canàries, sens perjudici de les competències que corresponen al Tribunal de Comptes d'acord amb la Constitució (article 1.1 de la Llei 4/1989, de 2 de maig).

D'acord amb l'apartat segon de l'article 1 de la Llei, l'Audiència de Comptes depèn directament del Parlament de Canàries i exerceix les seves funcions amb autonomia, i elabora l'avantprojecte del seu propi pressupost, que constituirà un programa del pressupost del Parlament de Canàries.

L'Audiència de Comptes té, entre d'altres, la funció de fiscalitzar l'activitat econòmic-financera del sector públic de la Comunitat Autònoma de Canàries, vetllant per la legalitat, eficiència i economia de tots aquells actes que donin lloc al reconeixement de drets i obligacions de contingut econòmic, així com dels ingressos i pagaments que d'ells

es derivin i, en general, de la recaptació, inversió i aplicació dels fons públics (article 5.1.a) de la Llei).

Per al millor compliment de les seves funcions, l'Audiència de Comptes, podrà requerir la col·laboració i cooperació dels Ens i Organismes que s'esmenten en l'article 2 de la Llei, així com dels beneficiaris d'ajudes concedides pel sector públic canari, els qui vindran obligats a prestar-la. En l'exercici de les seves funcions, l'Audiència de Comptes, d'acord amb l'article 13, tindrà les següents potestats: exigir les dades, informes, documents o antecedents relacionats amb l'objecte de la fiscalització i també pot inspeccionar la comptabilitat i tots els expedients, llibres, metalls, valors i béns que puguin tenir transcendència en el resultat de les actuacions de control financer.

L'Audiència de Comptes també elevarà anualment al Parlament de Canàries una memòria de les seves actuacions (article 20 Llei 4/1989), i resta integrada pels següents òrgans: el Ple, el President, els Auditors i la Secretaria General (art. 29 de la Llei).

Pel que fa a les relacions entre l'Audiència de Comptes de Canàries i el Parlament de Canàries, d'acord amb l'article 39, es canalitzen a través de la Comissió de Pressupostos i Hisenda. L'Audiència de Comptes canalitzarà a través de la seva presidència les relacions amb el Tribunal de Comptes (article 41 de la Llei). Finalment, quant a les relacions amb les Entitats i Organismes fiscalitzats, l'article 42 de la Llei fixa que l'activitat de l'Audiència de Comptes, referent a l'Administració General i Institucional de la Comunitat Autònoma de Canàries, es canalitza a través del suprem òrgan responsable de la Intervenció d'aquesta. Addicionalment, l'article 43 disposa que les relacions amb les altres Entitats i Organismes la gestió dels quals puguin ser objecte de control, segons el que s'estableix a l'article 2 de la Llei, es canalitzen a través de l'òrgan que resulti competent, atenent la normativa aplicable en cada cas.

Si hem de destacar funcions **en matèria preventiva de la corrupció, la Llei 5/2017, de 20 de juliol, introdueix una reforma** en virtut de la qual s'atribueix a l'Audiència de Comptes de Canàries la funció d'informar i recomanar bones pràctiques administratives, comptables i financeres com a mitjà de prevenció de la corrupció en l'àmbit del sector públic de la comunitat autònoma (article 5.1.j de la Llei).

IV- Propostes de reforma de la normativa reguladora de l'Oficina Antifrau de Catalunya

Han transcorregut ja catorze anys des de l'aprovació de la LOAC, període en el qual ha estat objecte d'algunes modificacions significatives, com ara respecte de la durada del mandat de la direcció de l'OAC i respecte de la potestat reglamentària organitzativa de la direcció. Malgrat aquestes modificacions ja fetes, l'anàlisi comparada que hem efectuat en aquest estudi demostra que les altres oficines anticorrupció autonòmiques existents compten amb lleis més avançades des del punt de vista del reconeixement de les potestats de l'oficina, per exemple, ja que es pot identificar, entre altres qüestions, que les altres oficines tenen reconegudes a la llei facultats per a protegir les persones denunciants i per a sancionar determinades infraccions.

En especial, feta la comparativa entre les quatre oficines, es pot destacar que la majoria d'oficines diferents de l'OAC compten amb les següents funcions, les quals podríem assenyalar com les principals línies de reforma que s'haurien de seguir a fi d'equiparar la LOAC amb el que podria ser l'estàndard que sembla seguir-se per a les oficines anticorrupció autonòmiques:

REFORMES PRINCIPALS PER A LA LOAC, RESULTANTS DE LA COMPARATIVA ENTRE OFICINES	
POTESTAT SANCIONADORA	Competència per a imposar sancions, destinada a assegurar el correcte funcionament de l'oficina i el compliment de les obligacions que imposi la llei de creació. No es tracta, doncs, de competència per a sancionar casos de frau o corrupció (AVAF, OAIB, OAFIC).
PROTECCIÓ DE DENUNCIANTS	Competència per a adoptar mesures de protecció de les persones denunciants, incloent-hi potestat per a sancionar l'adopció de represàlies contra una persona que ha presentat una denúncia davant l'oficina anticorrupció (AVAF, OAIB, OAFIC).
CONFLICTES D'INTERÈS	Supervisió del correcte compliment de les obligacions previstes a la normativa sobre incompatibilitats. Pot incloure la gestió dels registres corresponents (OAIB) i la

	potestat per a sancionar els incompliments de les obligacions en la matèria (OAIB i OAFB).
ANÀLISI DE RISCOS	Competència per a realitzar avaluacions de risc, que puguin derivar en altres actuacions, com ara l'inici d'investigacions quan es detecta un elevat nivell de risc en algun àmbit (AVAF i OAIB) o la formulació de recomanacions de prevenció.

TAULA 18: Reformes principals per a la LOAC, resultants de la comparativa entre oficines. Font: Elaboració pròpia.

Adicionalment, de les obligacions normatives europees més immediates, com pot ser la transposició de la Directiva (UE) 2019/1937 i la necessitat de gestionar amb mecanismes preventius del frau en l'ús de fons europeus (marcat a l'Estat espanyol per l'Ordre HFP/1030/2021, de 29 de setembre), entenem que se'n deriven també dues reformes necessàries per a la LOAC, especialment si, transcendent del propi límit aplicatiu d'aquestes obligacions europees (que es limiten a aspectes vinculats amb el dret o els fons de la Unió Europea), es volen establir amb caràcter general els mecanismes que s'han previst per donar compliment a aquestes obligacions¹⁸¹:

REFORMES PRINCIPALS PER A LA LOAC DERIVADES D'OBLIGACIONS D'ORIGEN EUROPEU	
DIRECTIVA (UE) 2019/1937	Previsió a la llei de creació de la possibilitat de formular denúncies anònimes (OAFB) i que els canals intern i extern de formulació de denúncies s'ajustin als requisits establerts a la Directiva i la seva normativa de transposició (OAFB).
GESTIÓ ADEQUADA DELS FONS PÚBLICS (EUROPEUS): REGLAMENT (UE)	Possibilitat per a orientar les administracions en l'elaboració de plans d'integritat i mapes de risc de frau i corrupció, i en l'adequada gestió d'aquests riscos (AVAF). Eventualment, avaluar la qualitat dels plans i formular-ne recomanacions, i fer-ne el seu seguiment. Podria incloure's també el control

¹⁸¹ Aquesta és, a més, la vocació que inspira l'avantprojecte de llei de transposició de la Directiva 2019/1937 a Espanya, doncs l'art. 2.1.b del mateix preveu que, a banda d'aplicar-se la llei respecte de casos relacionats amb infraccions del dret europeu, també resulta aplicable a: "Acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave o cualquier vulneración del resto del ordenamiento jurídico siempre que, en cualquiera de los casos, afecten o menoscaben directamente el interés general, y no cuenten con una regulación específica".

241/2021 I ORDRE HFP/1030/2021.	de les obligacions vinculades amb gestions de conflictes d'interessos en matèria d'abstencions en els procediments (per exemple, assenyalament de tràmits que requereixin elaboració de DACIs, i la seva recepció i registre).
---------------------------------	--

TAULA 19: Possibles reformes per a la LOAC derivades d'obligacions d'origen europeu. Font: Elaboració pròpia.

A aquestes dues motivacions d'una possible reforma, hem d'afegir una tercera: de la relació de la LOAC amb altres lleis també s'han acabat generant situacions en la pràctica, que hem vist recollides en dictàmens consultius o sentències, que poden apuntar algunes línies de reforma necessàries. Així, casos com els que s'han anat exposant de l'AVAF i l'OAC, en relació amb sol·licituds d'accés a la informació sobre expedients d'investigació, posen de manifest que les oficines consideren que es poden generar perjudicis arran d'aquest accés, i la jurisprudència ha entès que les lleis no contenen un règim propi prou desenvolupat per a constituir una regulació pròpia que desplaci l'aplicació del règim general de la normativa de transparència. Per altra banda, s'ha pogut constatar que, a diferència del que s'ha permès a una institució de control com el Síndic de Greuges en atenció a la seva independència del govern, en aplicació de la normativa reguladora de la Comissió Jurídica Assessora imposaria a l'OAC presentar les seves sol·licituds de dictamen a través del president o presidenta del Govern.

REFORMES PRINCIPALS PER A LA LOAC DERIVADES DE LA RELACIÓ ENTRE LA LOAC I ALTRES LLEIS	
RELACIÓ AMB LA NORMATIVA DE TRANSPARÈNCIA	Establir un règim propi complet d'accés a la informació de l'oficina, especialment respecte de la informació relativa a les investigacions ¹⁸² .
RELACIÓ AMB LA NORMATIVA DE LA COMISSIÓ JURÍDICA ASSESSORA	Preveure la possibilitat de sol·licitud directa de dictamen per part de la direcció de l'OAC (reforma de la normativa reguladora de la Comissió Jurídica Assessora).

TAULA 20: Possibles reformes per a la LOAC derivades de la relació entre la LOAC i altres lleis. Font: Elaboració pròpia.

¹⁸² Recordem que no seria adient traslladar aquest règim al reglament de règim interior, com ha indicat el TS: vegeu la STS de 10 de març de 2022 (ROJ: STS 871/2022), cit.

Ara bé, aquest estudi no té com a fi només prioritzar els més destacables elements per a una eventual actualització de la LOAC, sinó que l'abast del mateix és cobrir les línies de reforma possibles en totes les matèries analitzades prèviament.

A fi d'establir quines podrien ser, a parer nostre, les línies de reforma futura de la llei reguladora de l'OAC, ens basarem en l'anàlisi comparada prèvia, anàlisi que, com s'ha pogut observar, no es limita a la mera comparativa legal, sinó que s'acompanya de bibliografia acadèmica i recomanacions d'instàncies internacionals. Hem volgut tenir en compte tots aquests elements per tal d'extreure'n les millors conclusions possibles que facin de l'OAC una oficina equiparable a la resta d'oficines anticorrupció autonòmiques creades amb posterioritat i també una institució central i efectiva en el sistema d'integritat pública català. En aquest sistema, l'OAC, com a organisme expert a Catalunya, haurà de desenvolupar un paper central d'orientació, guia i supervisió.

Per tal d'ordenar els diferents continguts d'aquest bloc de propostes, seguirem el mateix esquema de l'anàlisi prèvia.

1- Propostes referides a la normativa reguladora de l'oficina

S'ha observat que hi hauria dos àmbits de desenvolupament reglamentari possible, d'acord amb les lleis de creació: el reglament de règim interior i de funcionament de les oficines i també els reglaments executius, de desenvolupament de la llei en aspectes diferents del funcionament intern de l'oficina. Sobre aquesta important diferenciació, l'única llei de creació que en fa menció explícita és la LOAIB, atès que assigna funcions a l'OAIB en tots dos tipus de procediments de desplegament reglamentari; i després es pot tenir també en consideració la previsió, a la llei, de desenvolupament reglamentari (del govern autonòmic) del procediment sancionador previst a la llei de creació, que trobem a la LOAFC (art. 40.4 LOAFC).

Entenem que és rellevant diferenciar entre aquests dos tipus de desplegaments reglamentaris, ja que no totes les qüestions que puguin requerir la seva concreció reglamentària encaixaran en un reglament intern, especialment si tenim en compte la interpretació que s'ha fet d'aquests instruments d'autoorganització per part del TS, que ha limitat molt la seva possibilitat de regular o incidir *ad extra*. Així, recordem que a la STS de 17 de gener (rec. 7487/2018), es defineix el reglament intern com un "conjunto ordenado de normas que tiene validez en el contexto interno, que han de interpretarse en ese exclusivo entorno interior, sin que pueda trasladarse a las relaciones con terceros o fuera de dicho ámbito"; i la STS de 10 de març de 2022, rec. 148/2021, indica que "un reglamento de régimen interior no es un instrumento adecuado para incidir *ad extra* en el

alcance de lo que ha de considerarse información confidencial ni mucho menos para limitar o condicionar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos”.

Convindria, doncs, tenir present que qüestions que puguin afectar els subjectes externs en la seva relació amb l'oficina, probablement seria convenient desenvolupar-les a reglaments executius, en comptes d'incloure'ls al reglament de règim interior.

Farem, doncs, referència a tots dos tipus de desplegaments reglamentaris de la llei de creació.

a) Sobre el procediment relatiu als reglaments executius (amb efectes *ad extra*)

Seria adequat preveure expressament la possibilitat de desplegar la llei amb reglaments executius, tal com fan la LOAIB (disposició final 3^a) i la LOAFC (art. 40.4 i disposició final 7^a).

En aquest àmbit en particular, la LOAIB presenta un bon model (a la seva disposició final 3^a.3), ja que no es limita a atribuir aquesta potestat reglamentària general al govern, sinó que li reserva a l'OAIB un paper central en el desplegament reglamentari executiu, **atribuint-li al seu director o directora la iniciativa en el procediment de desenvolupament reglamentari**. Aquesta funció no s'ha d'entendre equiparable a l'actual previsió de l'art. 3.c LOAC, en virtut del qual l'OAC podria fer propostes al govern català, ja que el que preveu la LOAIB no és una mera presentació d'una proposta sense cap efecte jurídic, sinó la competència de l'oficina per a iniciar el procediment d'elaboració dels reglaments executius.

b) Sobre el procediment relatiu al reglament de règim interior (d'ordenació interna, *ad intra*)

En aplicació de la jurisprudència del TS, no queda garantit que en el procés d'elaboració d'un reglament de règim interior s'hagin d'observar principis i obligacions de bona regulació¹⁸³. L'art. 8bis.3 indica que el procediment d'aprovació de les normes de règim interior s'ha de tramitar d'acord amb els principis que inspiren l'actuació administrativa d'acord amb les normes reguladores del procediment administratiu. Aquesta referència podria ser més específica, ja que la normativa de procediment regula diverses formes d'actuació sotmeses a diferents principis (per exemple, sobre principis aplicables a determinades actuacions en els procediments administratius, vegeu art. 56.1, 71.1 i 75.4

¹⁸³ Com ja hem indicat a la secció d'anàlisi, en principi les regles organitzatives no s'haurien de sotmetre a les obligacions de procediment aplicables als reglaments executius sempre i quan les seves previsions només tinguin efectes interns, com es reconeix, entre d'altres, a la STS de 25 de juny de 2009, rec. 992/2007, cit. Recordem, però, que hi hauria excepcions, com s'ha exposat.

LPAC). Per aquest motiu, considerem que l'article podria referir-se expressament al fet que l'elaboració s'ajustarà als principis de bona regulació previstos a la normativa reguladora del procediment d'elaboració de normes (com seria l'art. 129 LPAC¹⁸⁴).

Per aquest motiu, es recomana **modificar l'art. 8bis LOAC, a fi d'establir que el procediment d'elaboració i de reforma del reglament de règim interior seguirà determinades regles de procediment que garanteixin la participació i publicitat, junt amb els principis de bona regulació** previstos per a l'exercici de la potestat reglamentària a l'art. 129 LPAC. Una bona pràctica identificada és l'elaboració del reglament de règim interior valencià, el qual s'ajusta a aquests principis i fins i tot és consultable tota la documentació del seu procediment d'elaboració, incloent-hi els resultats de les consultes públiques, la memòria econòmica o l'informe de necessitat i oportunitat¹⁸⁵. També pot ser una bona pràctica seguir una planificació normativa, com fa la mateixa AVAF¹⁸⁶, si bé el TC va entendre que l'art. 132 LPAC només era aplicable en àmbit estatal¹⁸⁷.

Un segon element rellevant podria ser **especificar què serà objecte de desplegament en el reglament de règim interior i què no, a fi d'identificar també aquells aspectes amb efectes *ad extra* que haurien de ser objecte de desenvolupament en un reglament executiu**. Un model, en aquest cas, pot ser la LOAFC, la qual fixa el contingut del reglament de règim interior en el seu art. 8.2, i preveu altres àmbits per als reglaments executius del govern (art. 40.4 i disposició final 7^a).

2- Propostes referides a la naturalesa jurídica de l'oficina

La LOAC no és massa clara identificant el règim jurídic aplicable a l'OAC més enllà de la mateixa LOAC i el reglament de règim interior. Això genera certa manca de seguretat jurídica, ja que la ciutadania, per exemple, pot tenir dificultat per saber si una actuació

¹⁸⁴ El TC ha considerat que aquest precepte no s'aplica a les iniciatives legislatives dels governs autonòmics, però sí que ho ha entès aplicable a l'elaboració de reglaments (Fonament Jurídic 7.b de la STC 55/2018, de 24 de maig de 2018).

¹⁸⁵ Consultable a: <https://www.antifraucv.es/va/informacio-de-rellevancia-juridica/>

¹⁸⁶ Així, es poden consultar els seus plans normatius relatius als anys 2021 i 2022: <https://www.antifraucv.es/va/informacio-de-rellevancia-juridica/>

¹⁸⁷ “No cabe apreciar lo mismo respecto del régimen de planificación normativa (art. 132 de la Ley 39/2015). Se trata de una regulación de carácter marcadamente formal o procedimental que descende a cuestiones de detalle (periodicidad, contenido y lugar de publicación del plan normativo). De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, esta previsión no puede entenderse amparada en el título bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), por lo que invade las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas. [...] Procede, en consecuencia, declarar que los artículos 132 y 133 —salvo el primer inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado cuarto— de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicables a las Comunidades Autónomas. Tampoco en este caso la declaración de la invasión competencial conlleva la nulidad, habida cuenta de que los preceptos se aplican en el ámbito estatal sin que ello haya sido objeto de controversia en el presente proceso” (STC 55/2018, de 24 de maig de 2018).

pot ser objecte de recurs o no, i quin tipus de recurs, o quins altres drets pot tenir davant actuacions de l'oficina.

La falta de caracterització també pot donar lloc a confusions entre les institucions públiques, com s'ha fet palès davant la CJA, tal com es pot apreciar en el seu dictamen 235/2017, citat. Seria convenient, doncs, seguint el criteri de la CJA, entendre que l'actuació de l'OAC és sotmesa a dret administratiu amb caràcter general, especialment si en una reforma futura assumeix més potestats administratives amb efectes favorables i desfavorables *ad extra* com poden ser la sancionadora o el reconeixement jurídic d'estatuts de persona denunciant, a efectes de protecció. Així, a fi d'assolir seguretat jurídica en el funcionament de l'OAC, i clarificar quina normativa s'aplica al seu funcionament en tot allò no cobert per la normativa específica de l'OAC (LOAC i reglament de règim interior), **es proposa que s'expliciti que l'actuació de les oficines es troba, amb caràcter general, complementada per la regulació del funcionament de les administracions públiques, en matèria de règim jurídic i procediment administratiu**, com apunten expressament l'art. 2 LAVAF i 8 LOAFC.

Una primera conseqüència d'això serà que l'activitat de l'oficina podrà ser objecte de recurs administratiu. En aquest sentit, pot ser de molta utilitat **incloure indicació expressa del funcionament dels recursos administratius davant l'OAC**, especialment si hi ha algunes activitats indicatives, sense efectes jurídics, que es considera adequat excloure de la possibilitat de ser objecte de recurs, tal com s'ha realitzat a través de l'art. 30 LOAFC, en el qual s'exclou de la possibilitat de recurs les memòries, els informes especials i les recomanacions.

Per últim, si assumim aquesta naturalesa jurídica, en els termes que expressa la CJA en el seu citat dictamen de 2017, **entenem que seria convenient garantir la independència de l'OAC quan, en exercici de les seves funcions administratives (per exemple, en el marc d'una revisió d'ofici), hagi de sol·licitar dictamen a la CJA, per a equiparar en aquest aspecte l'OAC amb una institució de control similar com el Síndic de Greuges**. D'acord amb el règim vigent a la normativa reguladora de la CJA, aquesta petició de dictamen s'hauria de formalitzar a través del president o presidenta de la Generalitat (art. 26.4 Decret 69/2006), i no li resultaria aplicable la doctrina legal aplicada al Síndic de Greuges per a permetre la presentació directa de les peticions de dictamen, fixada en el dictamen de la CJA número 38/2013. Així, l'única fórmula per a garantir una independència del govern de la Generalitat equivalent a la del Síndic o Síndica passa per la reforma del marc normatiu vigent.

3- Propostes referides a l'àmbit d'actuació de l'oficina

Si parem atenció a l'àmbit d'aplicació de les lleis, es pot constatar que la LOAC és la que té un àmbit d'aplicació més restringit. La resta d'oficines realitzen les seves actuacions respecte de més entitats, institucions i organismes que l'OAC. Per tant, si es vol equiparar la LOAC amb les altres lleis, un dels espais de reforma podria ser l'àmbit d'actuació de l'oficina.

Així, totes les lleis fan referència a **institucions i òrgans estatutaris, com ara el Síndic de Greuges o la Sindicatura de Comptes** (art. 3.c LAVAF, 2.1 LOAIB i 3.b LOAFC). L'equivalent al que estableixen aquestes lleis podrien ser les institucions del Títol II, capítols 1 a 5, de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (art. 55 a 82), el que suposaria incloure també dins la seva actuació les institucions del capítol V: Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell de l'Audiovisual de Catalunya. Com és sabut, actualment l'art. 4.2 LOAC preveu que l'aplicació a aquestes institucions sigui condicionada a la prèvia sol·licitud de la Mesa o la Presidència del Parlament, o dels òrgans competents d'aquestes institucions. **Caldria, doncs, incloure aquestes institucions a l'àmbit d'actuació general, sense aquesta condició, fent referència a la necessitat de preservar l'autonomia de l'ens estatutari** (així, per exemple, vegeu art. 5.3 LAVAF i 6.3 LOAIB).

Una altra proposta d'interès pot ser la d'incloure dins l'àmbit d'aplicació de la **lleï als partits polítics, organitzacions sindicals i organitzacions empresarials**, tal com preveu l'art. 3.j LAVAF i, fora de les lleis de l'estudi central, igualment es preveu de forma equivalent per a l'oficina de Navarra, a l'art. 4.4 de la Llei foral 7/2018. Aquesta ampliació no és irrellevant, particularment si tenim en consideració que l'OAC podria assumir funcions en gestió de conflictes d'interès (el que pot incloure les relacions de servidors i servidores públics amb grups d'interès), i que s'han conegut casos de corrupció en què l'ús irregular de potestats públiques es feia en benefici de determinats interessos privats a canvi d'obtenir finançament per al partit polític¹⁸⁸.

Una última reforma que considerem d'interès és la d'incloure dins l'àmbit d'aplicació de la llei a **qualsevol persona física que formuli denúncia**, en cas que també s'incorpori a la llei un règim de tutela de les persones denunciants, com sembla imposar-se amb la necessitat d'incorporar a l'ordenament jurídic intern regles de protecció de persones denunciants, per exigències, entre d'altres, de la Directiva (UE) 1937/2019. Un exemple o model es troba a l'art. 4.1.f LOAFC, segons el qual la llei resulta d'aplicació a qualsevol persona que formuli una denúncia. No casualment, aquesta és també l'única llei que contempla un llistat de drets de la persona denunciant, a l'art. 37

¹⁸⁸ Vegeu VILLORA, M. i JIMÉNEZ, F., "La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 138, 2012, pàg. 109-134, 128 i 129. Hem d'afegir, també, que una de les crítiques que s'han fet als organismes anticorrupció és que sovint deixin fora del seu àmbit d'actuació als partits polítics (BELTRÁN DE FELIPE, M. i PIPERATA, G., "(Anti)corrupción en la administración", cit., pàg. 1-90, 75).

4- Propostes referides a la Dependència orgànica i supervisió i control de l'activitat de l'oficina

En aquest apartat, hem decidit ordenar les propostes en tres grups diferenciats, referents a: l'òrgan de control parlamentari; el contingut de la memòria anual, com a fórmula principal del retiment de comptes; i a la possibilitat de preveure el retiment de comptes a la ciutadania o a la societat civil.

a) Sobre la comissió parlamentària per a les relacions amb l'oficina, i per al seu control

En aquest punt, l'únic que volem apuntar és que, si bé totes les lleis fan referència a una comissió parlamentària com a òrgan del parlament encarregat del control de l'oficina i canal de relació ordinari entre el parlament i l'oficina (de vegades es poden trobar també referències a la mesa, com en el cas de la LOAIB), es pot destacar la LOAFC, doncs a la disposició transitòria segona s'apunta a la creació d'una comissió parlamentària específica per a les relacions entre parlament i oficina. **Aquesta podria ser una bona solució si és previsible que una comissió no específica no pugui atendre totes les necessitats de relació amb l'OAC**, especialment en un context de possible increment de funcions de l'oficina.

b) Sobre el contingut de la memòria anual

La memòria anual ha de reflectir bé l'actuació que ha dut a terme l'oficina en tots els àmbits. Per a això, si es vol ampliar les funcions que desenvolupa l'OAC, també s'ha d'ampliar el catàleg de continguts que la llei imposa en la confecció de les memòries anuals, incorporant, per exemple, elements com ara la quantitat i els tipus de mesures de protecció de denunciants adoptades.

Dins el contingut de la memòria anual hauria d'haver-hi els **elements que permetin avaluar els resultats de la política pública anticorrupció**¹⁸⁹. Així, es pot assenyalar la

¹⁸⁹ Així, l'OCDE insisteix en que la lluita contra la corrupció es basi en evidències, en dades, per a quantificar tant l'impacte de la corrupció com l'efecte de les mesures anticorrupció adoptades: "Identifying reliable indicators for measuring corruption and its impact, as well as the efficacy of anti-corruption policies and their impact, could build a better case for committing the resources needed for combating corruption" (OCDE, *OECD Strategic Approach to Combating Corruption and Promoting Integrity*, OECD Publishing, 2018, pàg. 19). Específicament, sobre l'avaluació d'agències anticorrupció: JOHNSØN, J., HECHLER, H., DE SOUSA, L., i MATHISEN, H., *How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators*, U4 Issue, núm. 8, 2011; i DAVID-BARRETT, E., MURRAY, A., POLVI, J. i

necessitat d'incloure indicadors com ara el nombre de persones que han participat en activitats de formació de l'oficina. Un altre d'aquests elements per a avaluar l'efectivitat de l'actuació de l'oficina pot ser la quantificació dels fons públics que l'actuació investigadora de l'oficina fa aflorar. Aquest element sembla contemplar-se fins a cert punt a la LOAFC com a contingut de la memòria anual (art. 33.2.1 LOAFC, referit a l'estimació de les quantitats econòmiques reclamades en via judicial o administrativa), i, de forma més àmplia (entès com la quantia que l'oficina estima com a reclamable), s'ha incorporat també com a contingut de la memòria de 2021 de l'AVAF, si bé la seva llei de creació no exigeix que aquest sigui contingut a incorporar a la memòria. A l'entrevista amb el Director de l'AVAF, aquest element va ser especialment destacat com a fórmula per a justificar i fer valdre l'activitat de l'oficina des de la perspectiva econòmica. Així, l'oficina no només seria una inversió pública positiva pel fet de fomentar la correcta actuació al sector públic, sinó que també suposaria una recuperació econòmica de fons públics per damunt del seu cost. Prenent com a exemple la darrera memòria de l'AVAF (any 2021), les despeses de l'oficina van ser d'un total de 4.424.329,88 €¹⁹⁰, mentre que, arran de les seves actuacions d'investigació, es podrien haver recuperat més de 23 milions¹⁹¹.

En relació amb aquest punt, hem de posar de manifest que aquest pot ser un rellevant contingut de la memòria per justificar la importància de l'actuació de l'oficina, però no es pot oblidar que les oficines no estan legitimades per a la reclamació o exigència dels fons recuperables que detecten durant les seves investigacions¹⁹². Malgrat això, podria estudiar-se fins a quin punt és possible atribuir a l'oficina facultats per tal d'assegurar, de la millor manera possible, que es recuperin els fons, en cas que es vulgui emfasitzar el resultat econòmic de l'actuació investigadora de l'oficina. Es podria pensar, per exemple, que dins el règim regulador de la potestat sancionadora reconeguda a l'OAC sigui prevista, com a infracció, la inactivitat no justificada en la recuperació dels fons públics corresponents, sigui per manca de revisions d'ofici, procediments de reintegrament de subvencions, procediments de repetició de responsabilitat o en general per manca d'actuació en qualsevol mena de procediment que pugui tenir com a finalitat la recuperació dels fons.

BURGE, R., "Evaluating anti-corruption agencies: learning from the Caribbean", *Journal of Development Effectiveness*, vol. 12, núm. 1, 2020, pàg. 74-88.

¹⁹⁰ AVAF, *Memòria d'activitat exercici 2021*, AVAF, València, 2022, pàg. 305.

¹⁹¹ "Entre altres novetats que cal destacar, es troba la incorporació d'una relació quantificada i detallada de l'impacte econòmic de les actuacions investigadores de l'Agència, que es xifra en 23.315.890,38 euros, quantia respecte de la qual les administracions objecte de l'actuació investigadora tenen el dret i l'obligació de rescabalar-se. D'aquesta xifra, 524.905,59 euros han estat recuperats per les administracions perjudicades" (AVAF, *Memòria d'activitat exercici 2021*, cit., p. 16). La taula detallada es troba a les pàg. 228-232 de la memòria.

¹⁹² La LOAFC, que és la única que preveu dins el contingut de la memòria aquest aspecte, tampoc reconeix a l'oficina capacitat per a recuperar els fons de forma directa, vid. art. 23 LOAFC.

c) Sobre la possibilitat de preveure el retiment de comptes davant la ciutadania o la societat civil

De forma addicional, o complementària al control parlamentari, la LAVAF preveu el retiment de comptes ciutadà, a l'art. 25. Aquest article imposa a l'oficina valenciana l'obligació de retre comptes davant la ciutadania, amb una clàusula de mitjans oberta, i imposa que faciliti els resultats de la seva acció als mitjans de comunicació i que organitzi trobades amb la societat civil. Recordem, també, que en desenvolupament d'aquesta i altres previsions, s'ha creat el Consell de Participació de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, òrgan de participació ciutadana de l'oficina i davant del qual el director o directora de l'AVAF ha de retre comptes, segons el que es preveu a l'art. 13.1.z RAVAF.

En les entrevistes realitzades, el director de l'AVAF ha valorat molt positivament aquesta fórmula de retiment de comptes i, addicionalment, no es pot deixar d'indicar que seria una bona pràctica en línia amb l'art. 13 CNUCC, el qual es refereix a la sensibilització i implicació de la ciutadania en la lluita contra la corrupció. Aquesta no és una previsió que hagi perdut valor gairebé vint anys després de la seva aprovació, sinó que continua insistint-se en la seva necessitat, havent estat posat en relleu en la més recent sessió de la Conferència d'Estats Membres de la CNUCC, de l'any 2021, a fi d'aconseguir major confiança en aquest tipus d'organismes amb funcions de control anticorrupció¹⁹³.

Hem d'afegir que aquest aspecte també ha estat destacat com a rellevant per persones encarregades de la direcció d'agències anticorrupció i altres experts en la matèria de tot el món, en una important declaració de 2012, convocats conjuntament per les Nacions Unides i la Comissió per a l'Erradicació de la Corrupció d'Indonèsia (*Komisi Pemberantasan Korupsi*)¹⁹⁴.

¹⁹³ “The Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, [...] 6. Recognizes the importance of developing and implementing or maintaining effective anti-corruption policies that promote the participation of society and reflect the principles of the rule of law, proper management of public affairs and public property, integrity, transparency and accountability within their jurisdiction, and notes that increasing trust in supreme audit institutions, anti-corruption bodies and governmental and public institutions as a whole plays an important role in those efforts” (Resolució 9/3 de la novena Sessió de la Conferència d'Estats Membres de la CNUCC, celebrada a Sharm el-Sheikh, Egipte, el mes de desembre de 2021, “Follow-up to the Abu Dhabi declaration on enhancing collaboration between the supreme audit institutions and anti-corruption bodies to more effectively prevent and fight corruption, and the use of information and communications technologies”, consultable a: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session9-resolutions.html#Res.9-3>).

¹⁹⁴ “PUBLIC REPORTING: ACAs shall formally report to at least annually on their activities to the public. PUBLIC COMMUNICATION AND ENGAGEMENT: ACAs shall communicate and engage with the public regularly in order to ensure public confidence in its independence, fairness and effectiveness” (ONU, *Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies*, de 26-27 de novembre de 2012, consultable a: https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf).

Volem afegir, també, que malgrat haver quedat fora de l'objecte d'anàlisi en profunditat d'aquest estudi, la llei reguladora de l'oficina navarresa preveu un article específic sobre la col·laboració de l'oficina amb la societat civil, mitjançant la promoció periòdica d'espais d'intercanvi (art. 29 Llei foral 7/2018), i preveu també un article relatiu al retiment de comptes davant la ciutadania (art. 31 Llei foral 7/2018), exposant les seves activitats (i dificultats trobades) als mitjans de comunicació i en trobades amb la societat civil.

En definitiva, pot ser adient preveure a la LOAC mecanismes d'aquesta naturalesa, ja que s'ajusten a recomanacions i indicacions internacionals anticorrupció i han estat també ja previstos a diverses lleis autonòmiques.

5- Propostes referides a la direcció i la direcció adjunta

Novament, separem aquesta secció en subapartats a fi d'ordenar les propostes, diferenciant entre aquelles que es poden formular respecte de la direcció d'aquelles que es refereixen a la direcció adjunta.

a) Respecte de la direcció de l'oficina

En primer lloc, no sembla imprescindible una reforma respecte dels requisits de la direcció, atès el perfil de persones que han ocupat la direcció de les oficines anticorrupció i que el tràmit de nomenament per majoria de tres cinquenes parts o majoria absoluta (en segona votació) al Parlament i la prèvia compareixença davant la comissió parlamentària ja serveixen per a garantir suficientment la idoneïtat del candidat o candidata (art. 9.2 LOAC), però volem esmentar que hi ha consens a la resta de lleis en indicar que la persona candidata també ha d'estar en possessió de titulació universitària idònia, en relació amb les funcions atribuïdes.

Més rellevant ens sembla indicar que sobta que la LOAC sigui l'única llei que atribueix al govern la competència per a fer la proposta de candidat o candidata a dirigir l'oficina, i a més aquesta candidatura seria única, segons el que es desprèn de l'art. 9 LOAC, que fa referència al "candidat o candidata". Sobre això, si bé és cert que no hi ha una fórmula única, sí que es pot identificar una preferència perquè la proposta sigui competència d'òrgans o membres del parlament (en dues de les quatre oficines), i cap de les altres lleis té un redactat que porti a concloure que només es pot presentar una única candidatura a votació.

A la vista de les altres lleis de creació d'oficines, i especialment tenint en compte el reforç que pot suposar per a la independència respecte del govern¹⁹⁵, **podria ser recomanable ampliar les opcions o canals per a la presentació de candidatures i preveure la possibilitat de concurrència de candidatures, que hagin de presentar un projecte davant el parlament** a fi que sigui la combinació del perfil professional del candidat o candidata, més el projecte presentat, el que es tingui en consideració en el moment de la votació per a l'elecció de la direcció.

Pel que fa a la competència per a presentar candidatures, el més freqüent és indicar que són els grups parlamentaris els que poden presentar-les a la mesa del parlament (art. 19.3 LOAIB i 25.2 LOAFC). Addicionalment, hem d'indicar que la LAVAF assenyala que les propostes de candidatures no només corresponen als membres del parlament, sinó que també poden elevar propostes al parlament les organitzacions socials relacionades amb la lluita contra el frau i la corrupció (art. 26.4 LAVAF)¹⁹⁶.

Sobre la presentació de múltiples candidatures, hem de dir que totes les lleis, llevat de la catalana, es refereixen a propostes de "candidatures", en plural, mentre que la LOAC només preveu la presentació d'un candidat o candidata, respecte del qual es votarà en el ple del parlament. A l'entrevista mantinguda en el marc d'aquesta recerca, l'opció de concurrència de candidatures va ser recomanada pel Director de l'AVAF, valorant així positivament l'experiència de l'AVAF, que disposa d'aquest model d'elecció de la direcció.

El model de l'AVAF sens dubte és peculiar i resulta d'interès, ja que no es pot obviar que es tracta d'una fórmula que suposa una major participació i implicació de la societat civil en les institucions públiques dedicades a la lluita contra la corrupció, que es pot relacionar en certa manera amb el mandat de l'art. 13 CNUCC¹⁹⁷. Així, es pot recomanar aquesta opció, però no es pot deixar de prendre en consideració que **l'opció majoritària a les**

¹⁹⁵ Aquí s'ha de tenir en compte que el mateix govern pot haver estat recolzat, en l'elecció del president o presidenta si aquesta es va fer en primera votació, amb la mateixa majoria que s'exigeix en segona votació a la direcció de l'OAC (vegeu l'art. 4.4 Llei catalana 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern), factor que implicaria que no sempre fos necessari arribar a consensos més enllà dels acords per a la formació de govern per a l'elecció del candidat o candidata a dirigir l'OAC.

¹⁹⁶ Com a model d'interès, amb concurrència i proposició per part d'associacions de la societat civil, es pot assenyalar el procés de candidatura i elecció de la Sindicatura de Greuges de Barcelona: <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2021/03/25/presentades-vuit-candidatures-a-la-sindicatura-de-greuges-de-barcelona/>

¹⁹⁷ Estableix el següent: "Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa". Addicionalment, l'art. 13.1.a CNUCC es refereix a la promoció de la contribució de la ciutadania en els processos de presa de decisions. Sobre aquesta qüestió de la participació ciutadana i de la societat civil, ha reiterat l'interès en seguir-ho desenvolupant la Conferència dels estats part de la CNUCC, a la seva resolució 9/4, "Strengthening the implementation of the United Nations Convention against Corruption at regional levels".

lleis de les oficines és la de la proposta parlamentària de candidatures, atribuïda als grups parlamentaris, únicament.

Seguint el model de l'AVAF, que seria un model mixt, es podria permetre en una eventual reforma de l'OAC també aquesta doble via per a la proposta de candidatures: no només podrien fer propostes els grups parlamentaris, sinó que també podrien fer-ho les organitzacions socials vinculades a la lluita contra el frau i la corrupció. Sobre la presentació de propostes pels grups parlamentaris, ja existeix una regulació general a Catalunya sobre el seu procediment¹⁹⁸. En tot cas, el que semblaria desconsellat, a la vista dels altres models existents, seria mantenir a la llei que només es pot presentar un candidat o candidata per imposició legal, i que aquest o aquesta vingui proposat pel president o presidenta del govern.

En tercer lloc, **s'ha detectat una manca de regulació generalitzada a les lleis de les oficines de les sessions de control i comprovació de la idoneïtat de les candidatures, davant les comissions parlamentàries corresponents, que podria corregir-se a la LOAC**. A la LOAC, la breu referència a aquest tràmit es troba a l'art. 9.2, i en altres normes aplicables tampoc es troben més detalls sobre aquesta avaluació¹⁹⁹. Es tracta d'una fase molt rellevant, que destaca per ser el moment en el qual s'ha d'analitzar la idoneïtat de la candidatura (o candidatures) amb un estudi a fons dels mèrits, i també s'ha de comprovar la seva independència respecte de qui l'ha proposat²⁰⁰. En aquest sentit,

¹⁹⁸ En efecte, s'ha de posar de manifest que hi ha previsions jurídiques a l'ordenament català que ja assenyalarien alguns dels aspectes de la presentació de candidatures, en cas que la llei de creació de l'OAC no establís alguna regulació diferent. Així, d'acord amb el Reglament del Parlament de Catalunya (art. 179), quan una llei encomani al Parlament l'elecció d'un càrrec públic, els grups parlamentaris podran presentar candidats d'acord amb les condicions que cada llei estableixi. Aquestes candidatures hauran d'ésser presentades al Registre General del Parlament quinze dies abans de l'inici de la sessió en què es preveu de fer l'elecció. La proposta ha d'anar acompanyada del currículum detallat de cada un dels candidats proposats, en el qual s'han d'especificar els mèrits professionals i les altres circumstàncies que es considerin necessàries per a valorar la idoneïtat per al càrrec. Les propostes, amb els currículums, han d'ésser comunicades immediatament als grups parlamentaris. Actualment, aquestes previsions no resultarien aplicables a l'OAC, ja que la LOAC preveu un sistema de presentació de proposta de candidatura propi, com hem indicat.

¹⁹⁹ Per exemple, la Llei catalana 14/2005, de 27 de desembre, sobre la intervenció del Parlament de Catalunya en la designació de les autoritats i els càrrecs de designació parlamentària i sobre els criteris i procediments per a l'avaluació de la seva idoneïtat, i que podria resultar aplicable a la direcció de l'OAC, al seu art. 2 es limita a assenyalat que s'ha de comparèixer davant una comissió parlamentària abans de l'elecció, sense afegir cap detall sobre com ha de ser la sessió. L'art. 179 del Reglament del Parlament de Catalunya sí que aporta detalls de procediment que, de resultar aplicable (recordem que no s'aplica a l'OAC actualment la presentació de candidatures per grups parlamentaris en què es basa l'art. 179 del Reglament), en podrien ser d'interès i utilitat, però d'altres possiblement requeririen alguna adaptació, com pot ser el límit d'una hora de temps màxim per candidat en la compareixença, o la prohibició de formular preguntes sobre aspectes no relacionats amb la trajectòria professional o acadèmica, ja que en aquest cas resulta particularment rellevant detectar possibles conflictes d'interès o l'eventual manca d'independència.

²⁰⁰ "It needs to be clear who (individuals, organisations) may nominate a candidate. Nomination is generally less resource-intensive than open application because it produces fewer candidates, but thorough screening is still needed. Bonds between the nominee and the nominating party may impede the candidate's independence in office. To enable public scrutiny, nominations should be transparent" (SCHÜTTE, S. A.,

pot resultar rellevant establir terminis que garanteixin que els membres de la comissió han tingut el temps suficient per a analitzar la documentació aportada per cada candidat o candidata, i que tenen opció a sol·licitar més informació o documentació sobre els aspectes o requisits a complir que considerin insuficientment acreditats, abans de la compareixença o bé després, però assegurant en aquest darrer cas una segona compareixença del candidat o candidata que hagi d'aportar aquesta major informació o documentació. En aquest procediment, la màxima transparència i publicitat és recomanable²⁰¹.

En quart lloc, volem destacar una altra diferència entre la LOAC i altres normes de creació d'oficines que pot ser rellevant, i que fa referència a la votació per a l'elecció de la persona al càrrec de la direcció de l'oficina. Hi ha consens en la determinació de les majories de 3/5 parts en primera votació i majoria absoluta del ple del parlament en segona votació (llevat del cas de l'AVAF, atès que la LAVAF no preveu segona votació), però, a la vista de la resta de normatives, es pot afirmar que la segona votació a la LOAC té un termini excepcional. Mentre **les altres dues lleis que preveuen segona votació estableixen que aquesta es realitzarà en un termini no inferior a quinze dies des de la primera votació** (art. 19 LOAIB i 25 LOAFC), l'art. 9 LOAC preveu que la segona votació es realitzi en la mateixa sessió del Ple que la primera votació. Seria convenient, doncs, alinear aquest aspecte amb les altres lleis que preveuen segona votació, ja que no només es concep la segona votació com un mecanisme per a flexibilitzar la majoria exigida, sinó també per a afavorir la reflexió i que aquesta pugui conduir a un major suport a un candidat o candidata. Així, es recomana concebre la segona votació no només com a fórmula per a reduir el nombre de vots favorables exigits, sinó també com a mecanisme per a la reconsideració de la postura inicial davant la votació efectuada, en línia amb la solució proposada per les altres lleis de creació d'oficines autonòmiques. S'ha de tenir en compte, a més, que les dues lleis que contempnen aquest període de reflexió entre votacions són les mateixes que segueixen el sistema de proposta de candidatures per part dels grups parlamentaris.

La cinquena proposta de reforma de la LOAC que deriva de la comparativa de lleis fa referència a una de les causes de cessament de la direcció. Si bé la gran majoria de causes de cessament coincideix a totes les lleis, hi ha una que ha variat. Ens referim a la “condemna mitjançant sentència ferma a causa de delictes”. Aquesta causa s'ha vist modificada a la resta de lleis, i la LAVAF i la LOAIB afegixen també “la imputació amb mesures cautelars” i l’ “obertura de judici oral” en aquesta causa; i la LOAFC fa referència al concepte d'investigat o investigada i encausat o encausada, a banda, evidentment, de condemnat o condemnada. Per tant, a fi d'equiparar la LOAC amb la

“The fish's head: Appointment and removal procedures for anti-corruption agency leadership”, *U4 Issue*, núm. 12, 2015, pàg. 22).

²⁰¹ *Ibid.*

resta de lleis en aquest punt, es proposa **ampliar la causa de cessament de l'art. 11.1.f, afegint també el fet de tenir la condició de persona investigada en un procés penal en el qual s'hagin adoptat mesures cautelars en contra, o el fet de ser persona encausada en un procés penal per delictes.**

L'última proposta de reforma sobre la direcció que se'n deriva de la comparativa entre lleis de creació de l'oficina és la inclusió d'una incompatibilitat addicional a la LOAC, que seria la **impossibilitat de compatibilitzar la direcció de l'oficina amb l'afiliació a qualsevol partit polític, sindicat o associació professional o empresarial,** com preveuen la LAVAF (art. 27.1.g)²⁰² i la LOAFC (art. 27.1.g). S'ha de tenir en compte que en fa referència a aquesta qüestió l'art. 8.2 LOAC, però, també a la vista de la comparativa legislativa, sembla que és més convenient traslladar aquesta previsió al llistat de l'art. 10 LOAC, en la mesura en què l'afiliació a alguna d'aquestes organitzacions no només és un impediment per a l'accés al càrrec, sinó que també és incompatible durant tot el mandat, essent doncs una causa de cessament, en aplicació de l'art. 11.1.c LOAC. De no figurar aquesta previsió al llistat de l'art. 10, semblaria més difícil justificar un possible cessament aplicant l'art. 11 LOAC quan la causa sigui l'afiliació sobrevinguda a un partit polític, sindicat o associació professional o empresarial.

b) Respecte de la direcció adjunta

La lectura comparada de les lleis de creació de les oficines anticorrupció revela algunes mancances en la regulació de la figura de la direcció adjunta a la LOAC.

El primer que es recomana és garantir que les funcions de la direcció adjunta seran sempre desenvolupades per algú. Això no és, en absolut, una qüestió menor en el marc de la LOAC, ja que la direcció adjunta és a qui s'atribueix la substitució ordinària de la direcció (art. 25.2 LOAC), però també s'extreu de la LOAC que es tracta d'una figura voluntària, perquè la designació és facultativa (la direcció "pot designar" una persona per a ocupar el càrrec, art. 25.1 LOAC). Comptar amb un mecanisme ordinari per a la substitució de la direcció es considera una pràctica necessària per al bon funcionament (continuat) de les oficines o agències anticorrupció²⁰³. Així, un model similar al de la LOAC, que seria el de la LOAIB²⁰⁴, expressament preveu **una clàusula per a atribuir les funcions**

²⁰² Cal tenir present que l'AVAF exerceix les seves funcions també respecte aquestes entitats: art. 3.j LAVAF.

²⁰³ Així, s'ha dit que: "In the event of suspension, dismissal, resignation, retirement or end of tenure, all powers of the ACA head shall be delegated by law to an appropriate official in the ACA within a reasonable period of time until the appointment of the new ACA head". Aquest punt es destaca a la declaració adoptada a Jakarta pels directors i directores d'organismes especialitzats anticorrupció i altres especialistes en la lluita contra la corrupció, l'any 2012: ONU, *Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies*, cit.

²⁰⁴ Ens referim a similar en el sentit que, a diferència d'altres lleis, tant la LOAIB com la LOAC preveuen un model de direcció adjunta en el qual es preveu que el director adjunt o directora adjunta sigui una persona

pròpies de la direcció adjunta a una altra persona de l'oficina en cas que no s'ocupi el càrrec (art. 21.4 LOAIB, i, més àmpliament, art. 8.4 ROAIB, on es preveu la substitució del director adjunt o directora adjunta no només en cas de vacant, sinó també en cas de malaltia o absència). Aquest mateix argument es pot estendre, també, a la **necessitat de previsió de l'exercici interí de les funcions de direcció de l'oficina en cas de vacant** (art. 9.1 ROAIB i 15.1 RAVAF).

En l'actualitat, l'art. 11.3 LOAC preveu que el director o directora cessat per extinció del mandat continua exercint la direcció en funcions, en la línia del que preveuen la LOAIB (art. 20.3) i la LOAFC (art. 28.5), però aquesta darrera, com a garantia per a limitar el bloqueig de renovacions a les institucions atribuint exercicis de càrrecs en funcions, **limita a tres mesos l'actuació en funcions** de la direcció sortint des de l'extinció del seu mandat. Per altra banda, per a la resta de supòsits, la LOAC preveu que les funcions de direcció són assumides interinament per la direcció adjunta, tal com, novament, es preveu a la LOAIB (art. 20.3) i en certa manera a la LOAFC (art. 28.5, amb remissió al reglament). Amb la mateixa argumentació donada anteriorment, entenem recomanable preveure que assumeix interinament les funcions de direcció, en cas de cessament per motius diferents a l'extinció del mandat, **la direcció adjunta o la persona de l'OAC designada per a exercir les funcions de substitució de la direcció**, en cas de no haver-se ocupat el càrrec de director adjunt o directora adjunta.

Per últim, també pot ser rellevant preveure que la direcció adjunta **substitueixi la direcció en cas d'abstenció o recusació** de la persona que l'ocupa (art. 15.1 RAVAF).

6- Propostes referides a l'autoorganització

No es detecten, en l'anàlisi comparada, aspectes a incloure en una eventual reforma de la LOAC.

7- Propostes referides al personal de l'oficina

L'aspecte que hem trobat de major interès és la inclusió d'un règim d'abstenció reforçat per al personal de l'oficina, tal com preveu la LOAFC.

No sembla aquesta una mesura desencertada, perquè el sistema general administratiu d'abstenció presenta espais de millora²⁰⁵ que poden ser corregits en les normes especials. En aquest sentit, l'exemple de referència és **el deure d'abstenció reforçat** previst a l'art.

designada pel director o directora de l'oficina, prèvia conformitat de la comissió parlamentària corresponent.

²⁰⁵ Vegeu FERNÁNDEZ RAMOS, S. i PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *La imparcialidad en el procedimiento administrativo : abstención y recusación*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2012.

31.4 LOAFC, que és més estricta que el previst a l'art. 23 LRJSP, doncs, entre altres aspectes ja destacats a l'anàlisi feta anteriorment, a la LOAFC s'amplia la causa d'abstenció per causa de parentiu per afinitat també fins al quart grau, mentre que la LRJSP ho fixa en el segon grau. Recordem que la LRJSP l'estén fins al quart grau només per a les relacions de parentiu per consanguinitat.

Això pot incrementar la percepció d'exemplaritat i d'efectivitat en l'actuació de l'oficina, augmentant també la confiança en la institució, com a referent i experta en matèria de conflictes d'interès, assumint regles més estrictes que es poden veure com a bones pràctiques d'integritat assumides pel mateix personal de l'oficina, i que també podrien estendre's en altres àmbits²⁰⁶. Així mateix, l'exemplaritat en el comportament del personal de les agències anticorrupció va ser destacar també com a element essencial, a judici de les persones dirigents d'agències anticorrupció i d'altres expertes i professionals en la lluita contra la corrupció, fent referència en particular als codis ètics interns²⁰⁷.

8- Propostes referides a actuacions generals de prevenció

Les lleis de creació d'oficines preveuen alguns aspectes d'interès, que no trobem a la LOAC, respecte de les funcions no relacionades amb les actuacions investigadores de l'oficina i que, per tant, trobarien encaix en les funcions desenvolupades amb una finalitat de prevenció de la corrupció i el frau.

En primer lloc, volem destacar la previsió de l'art. 9.1.c LOAFC, en el qual es preveu que l'oficina ha **d'informar, amb caràcter preceptiu, al parlament sobre els projectes normatius** que desenvolupin la LOAFC o que estiguin directament relacionats amb la finalitat i funcions de l'oficina.

En aquest punt, també resulta d'interès destacar que en l'àmbit acadèmic s'ha proposat, com a funció efectiva de prevenció de la corrupció de les oficines anticorrupció, que les oficines anticorrupció **vetllin per a la reducció de riscos de corrupció inherents a les normes, proposant, quan correspongui, la seva reforma**. Així, per a l'exercici de les facultats de recomanació de modificació de normes, s'ha proposat que les oficines apliquin tècniques i metodologies d'avaluació anticorrupció de normes i d'avaluació de corruptibilitat per a analitzar i detectar normes i regles que presentin riscos de corrupció²⁰⁸, que puguin ser comunicats al regulador competent (el govern, en cas de

²⁰⁶ Vegeu GONG, T., SCOTT, I. i XIAO, H., "Unpacking Public Perceptions of Effectiveness in Anti-Corruption Agencies", cit.

²⁰⁷ "ACAs shall adopt codes of conduct requiring the highest standards of ethical conduct from their staff and a strong compliance regime" (ONU, *Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies*, cit).

²⁰⁸ Eines presentades a DE BENEDETTO, M., *Corruption from a regulatory perspective*, cit., pàg. 105 i ss; i 176 i ss., respectivament.

reglaments; i el parlament, en cas de lleis) detallant els efectes perjudicials o riscos que genera la norma, junt amb la proposta de reformulació normativa a fi de reduir aquests riscos²⁰⁹.

Relacionat amb l'anterior, i dins el mateix grup de potestats indicatives o de recomanació, volem destacar una altra particularitat d'interès que es troba a la LOAFC. Mentre en general totes les lleis d'oficines preveuen la potestat per a formular recomanacions (per exemple, art. 4.f LAVAF), és més excepcional que aquesta potestat es vinculi amb un deure per a l'organisme que rep la recomanació. Això és, justament, el que es preveu a l'art. 9.1.f i .g LOAFC, en el qual es preveu que els destinataris de les propostes i recomanacions de l'oficina hauran d'informar sobre les mesures adoptades arran de la recomanació o els motius pels quals no han pogut actuar de conformitat amb les propostes o recomanacions, en un termini de trenta dies. Aquesta potestat es fa valdre, i la mateixa llei la reforça, a través de la potestat sancionadora de l'oficina, atès que es preveu que l'incompliment d'aquesta obligació constitueix una infracció lleu (art. 45.b LOAFC). Es proposa, també, com a millor pràctica d'entre els models analitzats, que **la LOAC també garanteixi, com a mínim, la presa en consideració, per part dels destinataris, de les propostes i recomanacions que formuli l'oficina**, preveient una obligació al respecte, la qual pot ser pertinent reforçar amb la possibilitat de sancionar el seu incompliment.

Canviant de tipus d'actuació preventiva, la LOAFC també preveu que l'OAFC promogui bones pràctiques en matèria de prevenció mitjançant l'elaboració d'un codi ètic o de bones pràctiques (art. 9.1.d LOAFC). Aquesta tasca pot resultar de gran interès, sobretot si es vincula a aquest codi la realització de formació, la resolució de consultes i l'establiment de sistemes de seguiment²¹⁰.

A Catalunya hi hauria espai per a l'elaboració de guies de bones pràctiques, però sembla més difícil atribuir a l'OAC l'elaboració d'un codi ètic general, ja que, cobrint aquesta necessitat, molt recentment ha estat aprovat el codi ètic del servei públic de Catalunya, per acord de govern l'octubre de 2021²¹¹. Sembla, també, que aquest codi serà desplegat amb una infraestructura orgànica autonòmica pròpia, quedant, també, reduït el possible espai de l'OAC en el seguiment del compliment i en la promoció d'aquest codi. No obstant això, pot resultar convenient preveure mecanismes de col·laboració entre l'OAC i el possible comitè ètic que es creï vinculat al codi ètic del servei públic de Catalunya i, per extensió, aquesta mateixa relació s'hauria de preveure amb tots els comitès ètics de Catalunya, assumint que el foment de l'ètica pública és una de les finalitats centrals de l'OAC (element que es podria, doncs, traslladar a l'art. 3 LOAC). L'OAC podria, doncs,

²⁰⁹ DE BENEDETTO, M., *Corruption from a regulatory perspective*, cit., pàg. 103.

²¹⁰ JANNAT, T., ALAM, S. S., HO, Y.-H., OMAR, N. A., i LIN, C.-Y., "Can Corporate Ethics Programs Reduce Unethical Behavior?: Threat Appraisal or Coping Appraisal", cit.

²¹¹ Acord GOV/164/2021, de 26 d'octubre, d'adopció del Codi ètic del servei públic de Catalunya per part del Govern de la Generalitat i l'Administració de la Generalitat i les entitats del seu sector públic.

desenvolupar guies específicament centrades en l'aplicació pràctica dels aspectes del codi relacionats amb la integritat²¹² (ja que el codi també cobreix altres àmbits), prestant major atenció a les activitats subjectes a més alts nivells de risc de corrupció que hagi detectat, en exercici de la funció que expliquem tot seguit.

Una altra funció preventiva que és molt rellevant, i que contempen altres lleis de creació, és la **funció d'anàlisi i avaluació de riscos**, prevista expressament en dues lleis (art. 4.e LAVAF i 5.c.1 LOAIB).

Si fem servir una terminologia pròpia de la cultura de la gestió de riscos²¹³, podríem dir que la lluita contra la corrupció es manifesta en mesures per a la reducció de riscos per a la integritat, en mesures de detecció davant la possible materialització d'aquests riscos i en mesures de correcció i sanció²¹⁴. Sovint es veuen aquestes mesures com a part d'un sistema integrat, ja que l'anàlisi de casos en què s'han materialitzat els riscos hauria de permetre ajustar i millorar les mesures preventives per a reduir més la probabilitat de materialitzacions futures d'aquella pràctica de corrupció, i, fins i tot, pot servir de base per a la millora de les mesures de control, en cas que es detecti que la mala pràctica s'hauria d'haver pogut detectar abans, o quan s'identifica que la sanció és clarament insuficient²¹⁵.

²¹² En aquest punt és molt important tenir present que s'ha identificat una correlació negativa entre el comportament poc ètic i l'exercici laboral (SINGH, K., OMAR, A. S., i MOHD DESA, Z. (2021), "Unethical Behaviour and Its Impact on Work Performance Amongst Public Employees in The Education Department", *International Journal of Accounting, Finance and Business*, vol. 6, núm. 33, 2021, pàg. 20-27); i que s'ha considerat que pot ser motiu de satisfacció per a l'empleat o empleada del sector públic el saber que amb la seva conducta i exercici professional està alineat amb els valors i principis morals o ètics de la institució (KIRBY, N., "An 'Institution-First' Conception of Public Integrity", *British Journal of Political Science*, núm. 51, 2021, pàg. 1620-1635).

²¹³ En aquest sentit, volem destacar que el sistema de gestió de riscos es considera una eina essencial en el sistema d'integritat: "Contar con un sistema de control interno y un marco de gestión de riesgos en las organizaciones del sector público es esencial para cualquier estrategia de integridad pública" (OCDE, *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, OECD Publishing, 2020, pàg. 172); i fins i tot s'ha dit que és la seva peça central: "the Integrity Framework proposes a pro-active approach to address emerging concerns and grey areas. It considers the analysis of integrity risks and integrity dilemmas as a cornerstone and starting point of an Integrity Framework" (OCDE, *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, GOV/PGC/GF(2009)1, OCDE, 2009, p. 21).

²¹⁴ "While corruption refers to an offence that has already occurred, a corruption risk is the potential for an offence of corruption to occur. In this sense, responding to corruption is reactive, whereas responding to an identified corruption risk is proactive" (UNODC, *State of integrity: A guide on conducting corruption risk assessments in public organizations*, UN, Viena, 2020, pàg. 5).

²¹⁵ Respecte aquesta qüestió, diversos estudis apunten que el desistiment (o prevenció) de la conducta il·lícita es troba més relacionat amb la percepció o capacitat de detecció de la infracció que amb la severitat de l'eventual sanció aplicable. Vegeu PATERNOSTER, R., "How Much Do We Really Know about Criminal Deterrence", *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 100, núm. 3, 2010, pàg. 765-824; i NAGIN, D., "Deterrence in the Twenty-First Century", *Crime and Justice*, vol. 42, núm. 1, 2013, pàg. 199-263. I més recentment: PINTOR LATORRE, M., "Fundamentos criminológicos para el análisis y prevención de la corrupción", a CADEFERRO VILLAGRASA, Ò. (Coord.), *Compliance urbanístico: fundamentos teóricos, estudio de casos y desarrollo de herramientas anticorrupción*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pàg. 131-145.

Aquest enfocament basat en el risc és el que s'està impulsant a escala internacional des de fa ja uns quants anys per a la implantació d'un sistema efectiu de lluita contra la corrupció, tal com han proposat instàncies com l'OCDE i Nacions Unides²¹⁶. També es troba abundant bibliografia acadèmica en suport i aplicació d'aquest enfocament²¹⁷, que de vegades s'ha presentat com a sistema de *compliance* o compliment normatiu²¹⁸ seguint la normativa tècnica estandarditzada internacional (ISO, sobretot²¹⁹), o com a sistema d'integritat institucional²²⁰ en una terminologia potser més adequada²²¹.

És, també, el mateix enfocament que adopta la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció de 2003 (CNUCC). Si bé, certament, la metodologia de gestió de riscos portada a l'activitat del sector públic i a la lluita anticorrupció encara es trobava en una fase de treballs inicials a principis del segle XXI²²², la CNUCC preveu en el seu articulat

²¹⁶ Vegeu UNODC, *State of integrity: A guide on conducting corruption risk assessments in public organizations*, cit., p. 35; i OCDE, *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, cit., pàg. 173, consultable a: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/manual-de-la-ocde-sobre-integridad-publica_0e968b8f-es#page3.

²¹⁷ On és destacable la producció impulsada per M. FAZEKAS en relació amb la contractació pública a Europa, de qui se'n pot destacar, entre altres treballs: WACHS, J., FAZEKAS, M. i KERTÉSZ, J., "Corruption risk in contracting markets: a network science perspective", *International Journal of Data Science and Analytics*, núm. 12, 2021, pàg. 45-60. Vegeu, per a referir també altres autors, MONTEDURO, F., CECCHETTI, I., LAI, Y. i ALLEGRINI, V., "Does stakeholder engagement affect corruption risk management?", *Journal of Management and Governance*, núm. 25, 2021, pàg. 759-785.

²¹⁸ Entre molts altres, vegeu: NIETO MARTÍN, A. (Dir.), *Public compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*, UCLM, Madrid, 2014; CASTILLO BLANCO, F. (Coord.), *Compliance e integridad en el sector público*, cit.; CAPDEFERRO VILLAGRASA, Ó. (Coord.), *Compliance urbanístico*, cit.; SUBIRANA DE LA CRUZ, S. i FORTUNY CENDRA, M. (Dir.), *Compliance en el sector público*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2020; i CAMPOS ACUÑA, C. (Dir.), *Guía práctica de Compliance en el sector público*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2020.

²¹⁹ Com la recent ISO 37301:2021, *Compliance management systems — Requirements with guidance for use* (en àmbit espanyol, UNE-ISO 37301:2021, *Sistemas de gestión de compliance. Requisitos con orientación para su uso*). ISO consultable a: <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:37301:ed-1:v1:es>.

²²⁰ Vegeu: VILLORIA MENDIETA, M. i IZQUIERDO SÁNCHEZ, A., *Ética pública y buen gobierno. Valores e instituciones para tiempos de incertidumbre*, Tecnos, 2ª ed., Madrid, 2020, pàg. 245 i 245; HOEKSTRA, A., HUBERTS, L. i VAN MONTFORT, A. (2022) "Content and Design of Integrity Systems: Evaluating Integrity Systems in Local Government", *Public Integrity*, 2022, DOI: 10.1080/10999922.2021.2014204. Per la seva banda, l'Associació Catalana de Municipis promou, amb aquesta tècnica, el que anomena "plans d'integritat", vegeu: <https://www.acm.cat/fundacions/fundacio-la-transparencia-i-el-bon-govern-local/proyectos/plans-integritat>.

²²¹ Si bé es cert que comparteixen metodologia i fins a cert punt es podria entendre que parlem del mateix, considerem més adequada aquesta terminologia perquè els sistemes de compliment normatiu tenen com a finalitat identificar i gestionar tots els possibles incompliments de regles i objectius en una organització, cosa que implica que el sistema es destina a tractar molts incompliments que poc tenen a veure amb la corrupció, i fins i tot en ocasions es poden confondre amb sistemes de gestió exclusivament vinculats a la responsabilitat penal. Mentre que, per altra banda, els sistemes d'integritat serien sistemes de promoció del compliment normatiu de les regles d'integritat, destinades específicament a la promoció de l'ètica pública i a la lluita contra la corrupció.

²²² El model de gestió de riscos estandarditzat internacionalment és, amb caràcter general per a organitzacions públiques i privades, de qualsevol dimensió, el contingut a la norma ISO (*International Organization for Standardization*) 31000:2009 (*Risk management*), i específicament adaptat a les organitzacions del sector públic en les normes INTOSAI (Organització Internacional d'Entitats Fiscalitzadores Superiors) GOV 9100 (guia per a les normes de control intern del sector públic) i GOV 9130 (guia per a les normes de control intern del sector públic: Informació addicional sobre l'administració

tant mesures preventives²²³ com correctores²²⁴ i sancionadores²²⁵ de la corrupció, i fa referència específica al risc i a la gestió de riscos de corrupció (art. 7.1.d, 9.2.d i 10.c).

De la funció assenyalada d'anàlisi i avaluació de riscos que preveuen algunes lleis de creació d'oficines, se'n poden derivar diferents actuacions, tant preventives com d'investigació. En matèria preventiva, aquestes anàlisis poden constituir la base per l'elaboració de plans d'integritat, per a identificar àmbits especialment subjectes a riscos de corrupció que hagin d'observar obligacions addicionals (com ara la presentació de DACIs) o per a orientar les recomanacions en matèria d'anticorrupció que formuli l'oficina. En investigació, pot donar inici a diferents investigacions, sense necessitat de denúncia, si així es preveuen les formes d'iniciació del procediment investigador. Addicionalment, es pot vincular amb sistemes digitals²²⁶, que assenyalin indicadors (alertes) sobre possibles incompliments, com el sistema SALER valencià, al que ja hem fet referència prèviament.

Aquesta tasca hauria d'esdevenir, doncs, una tasca prioritària de l'OAC en una eventual reforma de la llei de creació, atribuïnt a l'oficina un **paper central en l'establiment, impuls i seguiment d'un sistema d'integritat pública basat en la gestió de riscos** (per a la integritat).

En aquesta línia, recentment, ha avançat alguna normativa, especialment a la Comunitat Valenciana. Així, d'acord amb la Llei valenciana 1/2022, de 13 d'abril, de Transparència i Bon Govern de la Comunitat Valenciana, hi ha una sèrie d'obligacions d'integritat d'interès en les que hi col·labora l'AVAF. En primer lloc, s'estableix l'obligació al govern de crear un sistema d'integritat institucional en l'àmbit de l'administració de la Generalitat, a fi de gestionar la integritat i millorar la cultura ètica, i s'estableix que per al seu disseny i implementació es comptarà amb l'assessorament i col·laboració de l'AVAF (art. 56.3 Llei valenciana 1/2022). En segon terme, s'estableix l'obligació de les organitzacions incloses dins l'àmbit d'aplicació de la llei (art. 3) d'elaborar un codi ètic o de conducta en desenvolupament i concreció dels principis de bon govern i integritat

de riscos de l'entitat) de 2007, inspirades totes elles, directament, per la regla COSO (*Committee of Sponsoring Organizations*) *Enterprise Risk Management: Integrated Framework*, de 2004, les quals tenen el seu origen en els treballs i recomanacions inicials de COSO i INTOSAI publicats originalment l'any 1992.

²²³ Vegeu el cap. II, art. 5 i ss., CNUCC.

²²⁴ Vegeu, per exemple, els art. 34 i 35 CNUCC.

²²⁵ Vegeu el cap. III, art. 15 i ss., CNUCC.

²²⁶ Les eines digitals tenen potencialment una gran capacitat per a incidir en la lluita contra la corrupció de forma efectiva en diferents àmbits, i desenvolupant diferents tasques, però convé tenir present que la seva mera existència pot tenir escàs o nul·l impacte en la lluita contra la corrupció; vegeu: ADAM, I. i FAZEKAS, M., "Are emerging technologies helping win the fight against corruption? A review of the state of evidence", *Information Economics and Policy*, núm. 57, 2021, pàg. 1-14. Sobre intel·ligència artificial per a l'efectivitat de les normes, amb una visió general d'interès però també amb referència a tecnologies anticorrupció, vegeu: CORSO, G., DE BENEDETTO i RANGONE, N., *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Il Mulino, Bolonya, 2022, pàg. 210-212.

pública (art. 55 Llei valenciana 1/2022) i, de forma complementària i no obligatòria, s'assenyala que es fomentarà l'elaboració de plans de prevenció de riscos per a la integritat²²⁷, tasca en la qual es preveu que les organitzacions puguin comptar amb la col·laboració de l'AVAF (art. 55.5 Llei valenciana 1/2022). En aquest punt hem de relacionar aquesta norma amb la Llei valenciana 22/2018, de 6 de novembre, d'Inspecció General de Serveis i del sistema d'alertes per a la prevenció de males pràctiques en l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental, on s'estableix una obligació d'implementar un sistema de planificació de riscos d'irregularitats (art. 22 i 23 Llei valenciana 22/2018).

Hem de tenir present que no es tractaria d'un model desconegut fora de la Comunitat Valenciana, atès que, amb motiu del compliment a l'Estat espanyol de les obligacions derivades de la gestió de fons *Next Generation EU*, a l'art. 6 de l'Ordre HFP/1030/2021, de 29 de setembre, per la qual es configura el sistema de gestió del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, en relació amb l'art. 22 del Reglament (UE) 241/2021 del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de febrer de 2021, s'imposen els Plans de Mesures Antifrau, que permeten "garantir i declarar que, en el seu respectiu àmbit d'actuació, els fons corresponents s'han utilitzat de conformitat amb les normes aplicables, en particular, pel que fa a la prevenció, detecció i correcció del frau, la corrupció i els conflictes d'interessos".

Òbviament, les lleis de creació i regulació d'oficines anticorrupció poden constituir un instrument adequat per a establir obligacions per a les entitats públiques sotmeses a l'actuació de les oficines, obligacions entre les quals hi pot figurar l'elaboració de plans de gestió de riscos per a la integritat amb caràcter general i estructural (i no com a solucions circumstancials per a la gestió d'uns fons europeus), elaborats amb la col·laboració de l'oficina anticorrupció i sotmesos al seu control posterior, com succeeix, per exemple, en el cas italià, que quedaria fora d'aquesta comparativa²²⁸.

Com a fórmula per a garantir l'efectivitat de les funcions preventives, es pot pensar a incloure com a infraccions l'incompliment de les obligacions que s'estableixin respecte d'aquestes, com ara l'obligació de presentar a l'OAC, dins el termini que s'estableix, el mapa de riscos o el pla d'integritat complet, o un codi ètic intern de l'organització pública corresponent.

²²⁷ Art. 55.4 Llei valenciana 1/2022: "De manera complementaria a la adopció del código ético o de conducta, en el ámbito de las entidades incluidas en el artículo 3 se fomentará la elaboración y aprobación de planes de prevención de riesgos para la integridad a partir del autodiagnóstico e identificación de los riesgos de mayor relevancia en la organización".

²²⁸ Vegeu: CARLONI, E., "El sistema de la lucha contra la corrupción en Italia. Características, tendencias y problemas abiertos", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 7, 2017, pàg. 86-102, i CANTONE, R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, cit.

A la vista de totes aquestes previsions i recomanacions internacionals, **es considera urgent i necessari traslladar a la legislació catalana les eines per al desenvolupament i aplicació d'una política anticorrupció basada en la gestió del risc**, amb obligacions de prevenció vinculades a l'adopció d'eines específiques, com ara els mapes de riscos i els plans d'actuació o de gestió dels riscos per a la integritat; sistema en el qual l'OAC, com a organisme especialitzat, hauria de desenvolupar un paper central, orientador i de supervisió, guiant la implementació i el posterior compliment d'una política d'integritat moderna, en línia amb les recomanacions internacionals, aplicable a les organitzacions públiques subjectes al seu àmbit d'actuació.

9- Propostes referides a les actuacions d'investigació

Feta la comparativa entre les lleis de creació de les oficines, en podem destacar diverses diferències que poden orientar una eventual reforma de la LOAC.

Respecte de les formes d'iniciació, volem destacar que tant la LAVAF com la LOAIB preveuen la **possibilitat d'iniciar una investigació quan, a partir d'una anàlisi de risc, els indicadors aconsellin realitzar una inspecció determinada** (art. 11.1 LAVAF i 14.1.a LOAIB). Òbviament, aquesta fórmula d'iniciació no es basa en cap comunicació de fets prèvia sinó en una mera anàlisi de risc. Així, si no hi ha fets presumptament irregulars que arribin a coneixement de l'oficina, l'actuació inspectora s'iniciaria sense prèvia comprovació de versemblança, atès que no hi hauria cap fet presumptament irregular a considerar. L'objecte del procediment d'inspecció consistiria, doncs, a comprovar si algun dels riscos identificats s'ha materialitzat a l'organització o organitzacions o serveis corresponents. D'entrada no sembla que l'art. 16.1 LOAC impedeixi prescindir de l'anàlisi de versemblança en supòsits d'iniciació de la investigació a iniciativa pròpia a conseqüència de l'anàlisi prèvia de riscos, ja que aquesta anàlisi de versemblança sembla prevista només per a aquelles situacions d'iniciació a conseqüència d'haver tingut coneixement de fets o conductes presumptament irregulars específics. Aquesta fórmula es podria combinar també amb un possible sistema d'alertes de corrupció o frau automatitzat de l'oficina, per exemple, de tal manera que es podria incloure alguna clàusula similar al que preveu l'art. 30.1 Llei valenciana 22/2018, d'acord amb el qual la Inspecció General de Serveis pot iniciar les seves actuacions d'investigació a partir de les dades obtingudes pel sistema informàtic d'alertes que estableix la mateixa llei²²⁹.

²²⁹ Estableix el següent: “Artículo 30. Inicio y desarrollo de las actuaciones de investigación.

1. La actuación de investigación a desarrollar por parte de la Inspección General de Servicios podrá tener su origen:

a) En los datos obtenidos a través del sistema de alertas.

Tal com hem expressat en l'apartat anterior, un sistema de gestió de la integritat pública a Catalunya hauria de centrar-se en el concepte de risc, a fi d'establir mecanismes preventius, però també amb l'objecte d'identificar les àrees més exposades a riscos i que podrien ser objecte de major atenció en el control.

Un possible aspecte de reforma seria el termini reconegut a l'oficina per al desenvolupament de les actuacions d'investigació. S'ha d'apuntar que la LOAC es troba alineada amb la majoria de lleis, que fixen aquest termini en sis mesos des de l'acord d'iniciació, amb possibilitat d'ampliació excepcional en 3 mesos més. El factor diferencial es troba a la LAVAF, llei en la qual es preveu que l'ampliació pugui ser de sis mesos més en comptes de només 3. Entenem que només seria recomanable aquesta ampliació en cas que es constati que en nou mesos no es poden resoldre les investigacions complexes que hagi realitzat l'OAC.

Una altra reforma possible fa referència a la regulació que fan les lleis de creació de les oficines de les facultats reconegudes en l'exercici de la potestat d'inspecció. Si bé el llistat de potestats és comú a totes les lleis, hi ha una particularitat de la llei andalusa que pot resultar d'interès. Així, mentre les altres lleis de les oficines anticorrupció es limiten a indicar que es podrà accedir a informació bancària si així ho permet la legislació vigent, la LOAFC opta per regular aquest dret d'accés a la informació bancària²³⁰. Per tant, una opció possible per a la LOAC, a la vista de l'anàlisi comparada, seria **establir en quins supòsits i amb quins límits el personal de l'OAC pot accedir a informació bancària.**

La següent reforma es considera essencial, atès que és una mesura comuna adoptada per les altres tres lleis de creació d'oficines analitzades, i la seva finalitat és la de garantir el correcte desenvolupament de les tasques d'investigació de les oficines: **la incorporació, a la llei de creació, d'infraccions relatives a conductes destinades a dificultar o impedir la investigació.** De fet, la garantia de l'actuació d'inspecció és un dels elements centrals de la potestat sancionadora de les oficines, essent la LOAIB la llei que conté més infraccions diferenciades referides al correcte desenvolupament de l'activitat investigadora. Podem assenyalar que les oficines són competents per a sancionar conductes tals com:

b) Como consecuencia de la presentación de una denuncia.

c) Por peticiones razonadas de otros órganos de la Generalitat.

d) Por orden superior, cuando se adviertan posibles irregularidades conocidas por cualquier medio.

e) Como consecuencia de la información obtenida desde el sistema de quejas y sugerencias sobre el funcionamiento de los servicios públicos de la administración de la Generalitat.”

²³⁰ Sobre això, com ja hem dit prèviament, es va generar certa problemàtica arran de les previsions reglamentàries amb l'OAIB: <https://www.europapress.es/illes-balears/noticia-madrid-avisa-reglamento-oficina-anticorrupcion-no-faculta-director-acceder-informacion-bancaria-20180915101854.html>. Per tal d'evitar, doncs, possibles impediments en l'accés a aquestes dades, la previsió l'hauria de fer la llei de l'oficina, i no el reglament de règim interior i funcionament.

- La filtració d'informació en el curs d'una investigació (molt greu, a l'art. 18.II.1.b LAVAF i a l'art. 29.1.g LOAIB).
- La negativa a enviar informació requerida per l'oficina (greu, a l'art. 18.II.2.b LAVAF; molt greu o greu, art. 29.1.b i 30.1.d LOAIB; i molt greu o greu, a l'art. 43.a i 44.a LOAFC en relació amb l'art. 13.2) o l'endarreriment en el seu enviament (greu, a l'art. 18.II.2.c LAVAF; i molt greu o greu, a l'art. 43.a i 44.a LOAFC en relació amb l'art. 13.2).
- Dificultar l'accés a la documentació (greu, a l'art. 18.II.2.d LAVAF i a l'art. 30.1.g LOAIB; i molt greu o greu, a l'art. 43.a i 44.a LOAFC en relació amb l'art. 13.2); o la falta de completesa de la informació o documentació facilitada a l'oficina (lleu, a l'art. 18.II.3.a LAVAF) o la seva falsedat (molt greu, art. 29.1. d LOAIB).

Val a dir que també considerem rellevant estendre la potestat sancionadora a un altre aspecte de l'actuació investigadora: l'informe de resultats de la investigació. En efecte, volem posar en relleu la importància que pot tenir una previsió com la de l'art. 30.1.h LOAIB, en el qual es **tipifica com a infracció l'incompliment de l'obligatorietat de donar resposta a l'informe de conclusió de les investigacions en el termini i forma establerts**, a fi d'evitar que la tasca de l'oficina pugui ser ignorada sense conseqüències²³¹.

En el mateix àmbit dels resultats de les investigacions, volem fer constar que la LOAC limita les recomanacions raonades²³² resultants de les investigacions de l'art. 21.3 a l'administració de la Generalitat, mentre que altres lleis no contenen aquesta limitació subjectiva del destinatari de les recomanacions raonades (art. 16.5 LAVAF i 16.3 LOAIB): per tant, seguint aquests dos altres models, **es podrien ampliar els subjectes destinataris d'aquestes recomanacions raonades** canviant la referència a "l'administració de la Generalitat" per la més àmplia expressió "administracions i entitats públiques".

Sobre els resultats de la investigació, volem fer una última consideració: no hi ha un criteri uniforme a les lleis de creació d'oficines amb potestat sancionadora sobre si de la finalització de l'actuació investigadora se'n pot derivar l'inici d'un procediment sancionador a ser instruït per la mateixa oficina. Sobre aquesta qüestió, la LAVAF i la LOAFC preveuen que, en efecte, de la finalització de la investigació se'n podria derivar un procediment sancionador per part de la mateixa oficina (art. 16.3 LAVAF i 23.3 LOAFC), a diferència del que es preveu a la LOAIB (art. 16), que no recull expressament

²³¹ En una línia semblant, però exclosa de l'anàlisi central d'aquest estudi, es troba l'obligació de l'art. 52.3 de la Llei foral 7/2018, l'incompliment de la qual també es reconeix com a infracció (greu) a l'art. 49.2.e Llei foral 7/2018, que podria sancionar l'oficina de la Comunitat Foral de Navarra.

²³² No s'han de confondre aquestes recomanacions amb l'informe raonat o motivat, previst a l'art. 21.1 LOAC, 16.1 LAVAF, 16.1 LOAIB i 23 LOAFC.

aquesta possibilitat tot i disposar també de potestat sancionadora reconeguda a l'OAIB en la llei de creació. Doncs bé, la nostra opinió és que no seria necessari incloure un contingut equivalent al que es preveu a la LAVAF i la LOAFC, ja que no hi ha una relació directa entre el llistat d'infraccions de les lleis i l'objecte de les investigacions que realitzen les oficines, és a dir, que les oficines no són en cap cas competents per a sancionar els fets irregulars de frau o corrupció que poden investigar. Com ja hem expressat en la secció d'anàlisi, el que sembla més habitual és que els eventuais procediments sancionadors de les oficines puguin derivar de fets ocorreguts durant les investigacions, com seria el cas, per exemple, del fet que es tingui coneixement durant el curs d'una investigació de què s'estan adoptant represàlies contra la persona denunciada, o si l'entitat o persona investigada no col·labora en la investigació. Els procediments sancionadors de les oficines no serien en cap cas la conseqüència, de tipus sancionador, pròpia dels fets investigats per l'oficina en exercici de les seves potestats d'investigació ordinàries.

L'última proposta sobre investigació guarda relació amb l'accés a la informació de l'oficina. En efecte, les oficines han considerat sensible l'accés a determinats expedients d'investigació que s'han sol·licitat, el que ha donat lloc a diversos pronunciaments judicials (sobre l'OAC i l'AVAF) als quals ens hem referit a la secció d'anàlisi. Tal com s'ha exposat allà, de la jurisprudència se'n deriva que, aplicant el règim general de la legislació de transparència, les oficines podrien denegar una petició d'accés a informació de la investigació si no hi ha oposició d'altres persones interessades si es justifica que l'accés pot comprometre alguna prova o la integritat de les investigacions, amb una argumentació suficient, proporcionada i ajustada al cas. Ara bé, tal com ha assenyalat el Tribunal Suprem, per a desplaçar aquest règim general, en cas que es preferís contemplar especialitats respecte de la informació accessible en relació amb les actuacions investigadores, **cal que la llei prevegi tot un règim complet d'accés a la informació pública de l'ens, sense ser suficient disposar de la regulació, només, d'alguns aspectes de publicitat i d'accés**, com ara un règim de confidencialitat. Segons s'assenyala a la citada STS de 19 de novembre de 2020, núm. 1565/2020, rec. 4614/2019, aquesta regulació pròpia especial ha de ser "*una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse*". Cal afegir que, d'acord amb la ja citada també STSJ Comunitat Valenciana de 4 de juny de 2020, núm. 198/2020, l'accés de diputats i diputades del parlament, en exercici de les seves funcions (l'anomenat *ius in officium*), a la informació de l'oficina no es podria limitar a la mateixa llei reguladora de l'oficina, sinó que, si escau aquesta regulació d'aquest dret particular d'accés, s'hauria de fer al reglament de l'assemblea legislativa.

10- Propostes referides a algunes matèries específiques

L'objecte d'aquest subapartat és considerar quines funcions podria assumir l'OAC en algunes matèries específiques identificades per raó de la seva especial transcendència en la lluita contra la corrupció, com són, entre d'altres, l'ètica pública o la transparència.

a) Respecte de l'ètica pública

L'ètica constitueix una línia clarament estratègica de lluita contra la corrupció. Així, s'ha considerat que una de les vies per a lluitar de forma més efectiva contra la corrupció és reforçant els valors i principis que regeixen l'actuació dels servidors i servidores públics²³³. Addicionalment, es pot indicar que entre els vint principis rectors per a la lluita contra la corrupció aprovats pel Consell d'Europa ocupa un lloc destacat també l'ètica pública²³⁴.

Considerem, doncs, que la prevenció efectiva de la corrupció té en grau considerable una relació directa amb el foment de l'ètica pública, motiu pel qual es podria afirmar que aquesta tasca ha de ser una de les més rellevants de l'oficina.

D'entre les lleis analitzades, la que situa en el centre de la seva actuació l'ètica pública és la LOAIB, la qual preveu a l'art. 5.a LOAIB un **apartat de funcions d'ètica pública** assignades a l'OAI, d'entre les que se'n pot destacar el foment dels valors i principis d'ètica pública i integritat; l'estudi, foment i impuls de bones pràctiques; la col·laboració en la formació i, també, l'assessorament i la formulació de propostes i recomanacions en la matèria. La LOAIB també fa referència a la finalitat de l'oficina de **fomentar i vetllar pel compliment de les regles d'integritat** (amb referència als principis ètics i de conducta de l'EBEP), i addicionalment, vincula les funcions de l'oficina en la promoció de bones pràctiques amb l'elaboració d'un codi ètic o de bones pràctiques.

En últim lloc, volem recordar que, d'acord amb l'art. 87 Llei catalana 19/2014, la direcció de l'OAC podria instar la iniciació d'un procediment sancionador respecte d'infraccions greus i molt greus de la llei de transparència, entre les quals s'inclou, a l'art. 77.3.e, el fet d' "Incomplir els principis ètics i les regles de conducta a què fa referència l'article 55.2".

b) Respecte de la transparència

²³³ GORSIRA, M., STEG, L., DENKERS, A., i HUISMAN, W., "Corruption in Organizations: Ethical Climate and Individual Motives", cit., i BELLE, N. i CANTARELLI, P., "What Causes Unethical Behavior? A Meta-Analysis to Set an Agenda for Public Administration Research", cit.

²³⁴ Així, el principi 1 insisteix en la importància de la prevenció i, en relació amb aquests, destaca la promoció de la conducta ètica; i el principi 10 apunta la necessitat d'oferir als servidors i servidores públics orientacions clares i concretes del comportament que s'espera que tinguin en l'exercici de les seves funcions i càrrecs, mitjançant, entre d'altres, l'elaboració de codis de conducta (CONSELL D'EUROPA, *Resolution (97) 24, On the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption*, de 6 de novembre de 1997, consultable a: <https://rm.coe.int/16806cc17c>).

En aquest punt, es proposa una reforma menor en el marc de la funció de control de compliment de les obligacions previstes a la legislació de transparència.

La llei catalana 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, és la norma que preveu la intervenció de l'OAC en aquesta matèria, sense que hi hagi cap menció específica al respecte a la LOAC. Així, l'art. 75 Llei 19/2014 atribueix a l'OAC la facultat de vetllar pel compliment de la llei de transparència, i preveu que l'OAC rebi comunicacions sobre l'incompliment de la llei (per limitacions en el dret d'accés o per omissions en el compliment d'obligacions de transparència), i, finalment, també es reconeix al director o directora de l'OAC la potestat per a sol·licitar l'inici de procediments sancionadors per incompliments de la legislació de transparència, d'acord amb l'art. 87 Llei catalana 19/2014.

La reforma que es proposa és la **d'incorporar aquests elements a la llei de l'OAC, atès que el que estableixen són funcions que podem considerar centrals de l'activitat de l'OAC (com és vetllar per la transparència,** amb el benentès que la falta de transparència s'ha associat amb nivells més elevats de corrupció)²³⁵. Així, l'art. 3 LOAC podria comptar amb una clàusula que assenyalés que, entre les funcions de l'oficina, es troba la de col·laborar en el correcte compliment de la legislació de transparència. També es podria preveure l'incompliment d'obligacions o la vulneració de drets que es prevegin a la legislació de transparència i bon govern com a fets que poden donar lloc a l'actuació investigadora de l'OAC, de l'art. 16 LOAC, si bé **s'ha de tenir present que actualment la llei 19/2014 preveu que la intervenció de l'OAC no suspendrà els terminis per a la interposició dels recursos o reclamacions corresponents** (art. 75.3 Llei 19/2014), element aquest que pot desincentivar la presentació de denúncies per vulneració de la legislació de transparència davant l'OAC, ja que si l'actuació de l'OAC no és molt ràpida, és probable que no s'obtingui la resposta abans de la finalització del termini per a recórrer o reclamar, terminis que, especialment en matèria de recursos, són breus (vegeu, entre d'altres, art. 38 Llei catalana 19/2014, en relació amb l'art. 124.1 LPAC).

c) Respecte dels grups d'interès (*lobbies*)

L'OAC exerceix una funció de control de compliment de les obligacions legals imposades als grups d'interès a Catalunya, ja que, recordem, l'art. 87 Llei catalana 19/2014 permet a l'OAC instar la iniciació d'un procediment sancionador respecte d'algunes infraccions de la llei, entre les quals es troba la infracció consistent en "Incomplir, les persones i les organitzacions que tenen la condició de grups d'interès, les obligacions establertes per aquesta llei o pel codi de conducta que els sigui aplicable, d'acord amb el que determina

²³⁵ BRUSCA, I., MANES ROSSI, F. i AVERSANO, N., "Accountability and Transparency to Fight against Corruption: An International Comparative Analysis", cit.

el títol IV” (art. 77.3.f Llei 19/2014). En conseqüència, **es podria preveure expressament a la llei (per exemple, a l’art. 16 LOAC), per a evitar confusions sobre les potestats de l’OAC en exercici d’aquest mandat, que pot investigar les persones i organitzacions que tinguin la condició de grups d’interès** a fi de determinar si estan incomplint alguna de les obligacions que els hi imposa la legislació de transparència i bon govern aplicable. **Això pot requerir, també, afegir aquestes institucions dins l’àmbit d’actuació de l’oficina** (art. 2 LOAC), potser limitant la seva subjecció a la comprovació del compliment correcte de les obligacions previstes a la legislació de transparència i bon govern.

Afegim també que no ha estat objecte d’anàlisi perquè no s’ha arribat a posar en funcionament, però l’agència aragonesa resulta **competent per a la gestió del registre de lobbies**²³⁶. Podria ser, aquesta, una funció interessant a avaluar, atès que, com hem vist, ja és l’OAC un ens amb funcions de control dels *lobbies*, respecte del compliment de les seves obligacions legals previstes a la legislació de transparència i bon govern, i la gestió directa del registre podria, segurament, facilitar i fer més eficient aquest control²³⁷.

d) Respecte de la gestió dels conflictes d’interès

Volem destacar que dues de les quatre lleis analitzades atribueixen a l’oficina anticorrupció facultats per a **dirimir els casos de conflictes d’interès** (art. 5.b.4 LOAIB, i art. 21 Llei andalusa 3/2005, després de la reforma operada per la LOAFC), amb funció per a sancionar alguns dels incompliments de certes obligacions en matèria de conflictes d’interessos: així, l’OAIB podria sancionar per la falta de compliment de l’obligació de presentar les declaracions pertinents, que imposa l’art. 25 LOAIB, mentre que l’OAFC és configurada com a institució per a sancionar davant casos d’incompatibilitat o manca d’abstenció (art. 21.1 Llei andalusa 3/2005).

Una vegada més, com en altres punts anteriors, aquí també resulta d’interès atendre a les previsions de la legislació de transparència i bon govern. D’acord amb l’art. 87 Llei catalana 19/2014, la direcció de l’OAC podria instar la iniciació d’un procediment sancionador davant alguns tipus d’infraccions (les greus i molt greus) de la llei de transparència, entre les quals s’inclou com a conducta irregular tipificada com a infracció greu, a l’art. 78.3.b, “Adoptar decisions o intervenir en assumptes si hi ha el deure d’abstenir-se’n o si es donen les circumstàncies legals de conflicte d’interessos”. L’òrgan competent per a instruir i resoldre el procediment sancionador no serà, en cap cas, l’OAC

²³⁶ Vegeu art. 36 Llei de la Comunitat Autònoma d’Aragó 5/2017.

²³⁷ Com a alternativa, l’OAC podria fer de garant de la correcta gestió del registre i de la qualitat de la seva informació, en cas que per qüestions organitzatives no es consideri adient atribuir a l’OAC la gestió d’aquest registre. No obstant això, convé tenir present que d’acord amb la legislació vigent, ja existeix una previsió d’avaluar el compliment de la llei de transparència (art. 92 de la llei 19/2014), que correspondria al Síndic de Greuges.

(vegeu art. 88 i 89 llei catalana 19/2014). D'acord amb la llei catalana 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat, en el seu art. 14, els registres amb les declaracions d'activitats i patrimonial i d'interessos s'adscriuen al departament competent en matèria de funció pública, i es preveu que l'accés al registre d'activitats és públic, mentre que el registre de béns patrimonials i d'interessos seria restringit, però es garanteix que hi podria accedir, entre altres subjectes, el director o directora de l'OAC.

A la vista de l'anterior marc normatiu, i si pensem a incorporar alguns dels avenços que presenten altres lleis, com la LOAIB i la LOAFC en els termes abans exposats, es poden presentar dues opcions. Una primera possibilitat seria **adscriure els registres a l'OAC (com es preveu a l'art. 24 LOAIB)²³⁸, a fi que pugui controlar de forma permanent el correcte compliment de l'obligació de presentació de les declaracions²³⁹ i per a detectar de forma ràpida possibles conflictes d'interès, a fi de poder exercir la potestat prevista a l'art. 87 Llei catalana 19/2014**, d'instar la iniciació d'un procediment sancionador quan detecti l'adopció de decisions o la intervenció en assumptes quan hi hauria el deure d'abstenir-se'n, o es donin les circumstàncies legals de conflicte d'interès²⁴⁰. Una segona opció pot ser el model de l'OAFC, és a dir, mantenir l'adscripció dels registres a les institucions i òrgans a què es troben adscrits, però atribuir la competència sancionadora en cas d'incompliments del règim d'incompatibilitats i abstenció a l'OAC. Aquesta opció no seria la recomanada des d'un punt de vista comparat, ja que la majoria de lleis de creació de les oficines no reconeixen la potestat per a sancionar les irregularitats que constituïrien les matèries pròpies de la seva potestat d'investigació i, convé tenir present, la mala gestió d'un conflicte d'interès suposa una irregularitat, que podrà ser entesa com a pràctica de corrupció²⁴¹. El model comparat

²³⁸ I respecte d'altres oficines excloses de l'anàlisi central realitzat. Vegeu art. 6.d i 36.1.g Llei Foral de Navarra 7/2018, de 17 de maig; i art. 69.2.b de la Llei 8/2018, de 14 de setembre, de Transparència, Bon Govern i Grups d'Interès, del Principat d'Astúries. També es troben pràctiques similars en el context comparat, ja que, analitzades enquestes contestades per agències anticorrupció de tot el món, en un informe de 2020 s'afirma el següent: "Indeed, 39 percent of respondents (or 66 out of 171) stated that their organizations are in charge of managing asset and/or interest declarations of senior public officials (see Figure 13). Such declarations are widely considered as a useful tool to prevent illicit enrichment and conflicts of interest, and are therefore part of the anti-corruption arsenal of many countries (OECD, 2011b)" (OCDE, AFA i GRECO, *Global Mapping of Anti-Corruption Authorities: Analysis Report*, cit., pàg. 19)

²³⁹ Podria, així, controlar si es presenta la declaració dins el termini legalment previst, amb la informació completa, i si aquesta s'actualitza quan correspongui.

²⁴⁰ Alternativament, i en la mesura en què la informació dels registres és essencial per a poder detectar de forma correcta els possibles conflictes d'interès, es pot preveure que l'OAC tingui potestat per a avaluar o supervisar la gestió dels registres, en cas que no es consideri adequat atribuir-li directament la gestió. Sense informació actualitzada i completa, difícilment podrà l'OAC exercir el mandat dels art. 75 i 87 de la llei de transparència en relació amb un conflicte d'interès; i justament és aquesta una matèria a la que totes les lleis de creació d'oficines anticorrupció en fan esment, com a matèria típicament relacionada amb l'anticorrupció.

²⁴¹ Es pot destacar, en expressió de VILLORIA i IZQUIERDO, que: "no puede confundirse con la corrupción pues, aunque casi siempre que hay corrupción ha habido un conflicto de interés mal resuelto, no siempre

predominant en els casos estudiats, inclòs el mateix de la LOAFC si només atenem al seu articulat, és el de reconèixer a l'oficina una potestat sancionadora de reforç o garantia del correcte desenvolupament de les seves funcions, vinculada amb el compliment de les obligacions de prevenció i amb l'assegurament de la col·laboració en les tasques d'investigació i protecció de les persones denunciants.

En canvi, entenem que sí que podria resultar recomanable atribuir a l'OAC funcions addicionals en matèria de gestió de conflictes d'interès, funcions que ja han estat introduïdes, per a actuacions molt concretes, arran de l'art. 6.4 de l'Ordre HFP/1030/2021, de 29 de setembre, per la qual es configura el sistema de gestió del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència. Allà, es “configuren com a actuacions obligatòries per als òrgans gestors, l'avaluació de risc de frau, l'emplenament de la Declaració d'Absència de conflicte d'Interessos (DACI) i la disponibilitat d'un procediment per a abordar conflictes d'interessos”. Doncs bé, l'OAC semblaria a Catalunya, especialment si elabora de forma ordinària anàlisi i avaluacions de riscos al sector públic català (com hem recomanat anteriorment), la institució idònia per a **orientar les organitzacions del sector públic en l'establiment d'un adequat procediment per a abordar conflictes d'interès, i per a identificar els àmbits en què pot ser convenient exigir la realització de DACIs, que també es podria encarregar de rebre, supervisar i registrar la mateixa OAC, respecte dels subjectes obligats a presentar les declaracions d'activitats, béns i interessos el registre de les quals pugui eventualment gestionar l'OAC.** Com ja hem posat de manifest a la secció d'anàlisi, a la que ens remetem, aquesta és una eina central, d'acord amb la literatura científica, per a prevenir la materialització d'irregularitats.

e) Respecte de la protecció de les persones denunciants o alertadores

En matèria de denúncia, persones denunciants i canals per a la formulació de denúncies, l'anàlisi comparada de les lleis de creació de les oficines permet identificar diferents àmbits de millora per a la LOAC.

En primer lloc, es detecta que la LOAC, igual que les altres lleis de creació d'oficines, estableix un deure de presentar denúncia davant l'oficina (especialment, art. 16.4 LOAC), però, a diferència de la resta, com que no disposa de potestat sancionadora, no estableix cap conseqüència sancionadora directa per la manca de presentació de denúncia. Una primera proposta, doncs, per tal d'equiparar la LOAC amb les altres lleis de creació, seria **preveure a la LOAC un mecanisme per a poder sancionar la manca de presentació de denúncia. El mateix es pot dir de la presentació de denúncia falsa, que és una infracció comuna prevista a les altres tres lleis de creació, així com la manca de**

que hay conflicto hay corrupción” (VILLORIA MENDIETA, M. i IZQUIERDO SÁNCHEZ, A., *Ética pública y buen gobierno*, cit., pàg. 293).

col·laboració en la protecció de la persona denunciant. Aquests tres, a la vista de les lleis de creació, es pot entendre que són els aspectes centrals que poden conduir a infraccions relacionades amb les denúncies, tal com es pot veure a la **TAULA 21**; i són, doncs, també els aspectes que cal reforçar a les lleis de creació en matèria de denúncia recurrent al poder sancionador de les oficines.

CLASSES DE LES INFRACCIONS RELACIONADES AMB EL DEURE DE FORMULACIÓ DE DENÚNCIA, DENÚNCIA FALSA I PROTECCIÓ DE LA PERSONA DENUNCIANT			
	No denunciar	Presentar denúncia falsa	No col·laborar en la protecció del denunciant
AVAF	Molt greu (18.II.1.c LAVAF)	Molt greu (18.II.1.d LAVAF)	Molt greu (18.II.1.a LAVAF)
OAIB	Molt greu, greu o lleu (29.1.i, 30.1.i i 31.d LOAIB)	Molt greu (29.1.h LOAIB)	Molt greu (29.1.f LOAIB)
OAFC	Lleu (45.c LOAFC)	Molt greu (43.d LOAFC) Greu (44.b LOAFC)	Molt greu (43.c LOAFC) Greu (44.d LOAFC)

TAULA 21: Classes de les infraccions relacionades amb el deure de formulació de denúncia, denúncia falsa i protecció de la persona denunciant. Font: elaboració pròpia.

Ara bé, com es pot apreciar en aquesta taula, no hi hauria unanimitat sobre com classificar aquestes infraccions, ja que es preveuen diferents models: la classificació comuna com a infraccions molt greus (com es troba a la LAVAF o, en certa manera a la LOAIB²⁴²), o bé l'establiment de diferents classes en funció de la gravetat de la conducta (com realitza la LOAFC, que classifica la falsedat en la denúncia i la falta de col·laboració en la tutela i protecció de la persona denunciant com a infraccions greus i molt greus, i com a lleu la falta de denúncia). Per la seva major flexibilitat, i perquè potser podria ser excessiu equiparar la no presentació de denúncia amb la denúncia falsa o la represàlia de denunciants (com es fa en un altre model), entenem que el model de la LOAFC podria ser el més adequat.

²⁴² Excepte respecte de la no presentació de denúncia, que en aquest cas, en no preveure's expressament com a infracció específica, seria un incompliment que podria constituir una infracció de qualsevol de les tres classificacions que contempla la LOAIB als art. 29.1.i, 30.1.i i 31.d.

En aquest punt, pot resultar d'utilitat recordar que **la Directiva 2019/1937 (art. 23) preveu que els estats membres sancionin les conductes que suposin impedir la denúncia, l'adopció de represàlies o procediments abusius contra persones denunciants, la presentació de denúncies amb informació falsa i la revelació de la identitat de la persona denunciant vulnerant el deure de mantenir la confidencialitat**²⁴³.

Una segona proposta de reforma és **la inclusió de la possibilitat de presentar una denúncia de forma anònima davant l'oficina, que sigui prevista a la llei de creació**. En efecte, com també ha posat de manifest en l'entrevista realitzada el Director de l'AVAF, una norma reglamentària de règim intern no seria jurídicament la font ideal per a preveure aquesta possibilitat, especialment si tenim en compte dos factors: que la legislació general bàsica en l'actualitat sembla excloure amb caràcter general la denúncia anònima²⁴⁴, i que la jurisprudència reiterada del TS apunta al fet que en principi una norma de règim interior no hauria d'incidir en la configuració de drets *ad extra*, com hem vist a la secció de normativa reguladora de les oficines (entre d'altres, STS de 10 de març de 2022, rec. 148/2021, cit.).

Aquesta solució, de moment, només ha estat adoptada per la LOAFC (art. 20.c i 35), ja que es tracta de l'única llei aprovada amb posterioritat a la Directiva (UE) 2019/1937, relativa a la protecció de les persones que informen sobre infraccions del Dret de la Unió. L'esmentada directiva preveu en el seu art. 6 que la mateixa directiva no pot imposar als estats membres l'acceptació de denúncies anònimes, però sí que estén a la persona denunciant anònima els mecanismes de protecció (art. 6.3 Directiva 2019/1937), motiu

²⁴³ “Artículo 23

Sanciones

1. *Los Estados miembros establecerán sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias aplicables a las personas físicas o jurídicas que:*

a) *impidan o intenten impedir las denuncias;*

b) *adopten medidas de represalia contra las personas a que se refiere el artículo 4;*

c) *promuevan procedimientos abusivos contra las personas a que se refiere el artículo 4;*

d) *incumplan el deber de mantener la confidencialidad de la identidad de los denunciantes, tal como se contempla en el artículo 16.*

2.

Los Estados miembros establecerán sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias aplicables respecto de denunciantes cuando se establezca que habían comunicado o revelado públicamente información falsa a sabiendas. Los Estados miembros también establecerán medidas para indemnizar los daños y perjuicios derivados de dichas denuncias o revelaciones públicas de conformidad con el Derecho nacional.”

²⁴⁴ En un altre lloc, al que ens remetem (CAPDEFERRO VILLAGRASA, Ò, “El paper de l'Oficina Antifrau de Catalunya en la lluita contra la corrupció en el sector públic català”, cit., pàg. 45) ja hem indicat que entenem que l'art. 62 LPAC també podria admetre ser interpretat de tal forma que no necessàriament s'exclouï la denúncia anònima.

pel qual resulta coherent amb una correcta aplicació de la directiva l'acceptació de denúncies anònimes²⁴⁵.

Aquesta directiva, volem recordar, resulta d'aplicació a les infraccions relacionades únicament amb el dret i els àmbits d'actuació de la Unió Europea, com no podria ser d'altra manera atès el sistema competencial de la UE, però això no impedeix que, aprofitant la necessitat de preveure a nivell intern els mecanismes, obligacions i drets establerts per la directiva, també puguin ampliar-se els mateixos a les infraccions referides a aspectes exclusivament interns. Aquesta està sent, també, la vocació de la normativa interna de transposició, com s'ha pogut conèixer (vegeu art. 2 Avantprojecte de Llei reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció), factor, doncs, que reforça encara més la necessitat d'establir una regulació de l'OAC que, en termes de denúncia, estigui en línia amb les previsions de la Directiva 2019/1937.

En conseqüència amb l'anterior, **serà necessari que la LOAC faci una previsió sobre el canal de denúncies** general, entès com el canal de denúncies extern²⁴⁶, complint amb els requisits i previsions de l'art. 12 i complint amb les obligacions de l'art. 11 de la Directiva, i d'un canal de denúncies internes dirigit al seu propi personal, d'acord amb els art. 7 a 9 de la directiva. Afegint, com resulta aplicable, la confidencialitat de l'art. 16 i el registre, a l'art. 18 de la directiva. Novament, atès que la configuració d'alguns aspectes del canal afectaria *ad extra*, a drets de les persones denunciants, les previsions bàsiques del canal s'haurien de preveure a la llei, i no pas al reglament de règim intern. El reglament quedaria, doncs, com a font on incloure únicament els aspectes organitzatius interns relacionats amb el canal, com ara la unitat responsable de la gestió, o la forma en què se solucionin les incidències internes com ara un possible conflicte d'interès en la persona o persones que gestionin la denúncia, entre d'altres.

En consecució d'un correcte compliment de la directiva de 2019, també es proposa poder atribuir a l'OAC la facultat per a exercir, respecte de les institucions incloses en el seu àmbit d'actuació que hagin de disposar de canals de denúncies d'acord amb el que es prevegi a la normativa de transposició de la directiva, **la competència per a garantir el compliment de l'obligació de revisió periòdica dels procediments de recepció i seguiment de denúncies** prevista a l'art. 14 de la Directiva 2019/1937. Així, s'establiria l'OAC com a institució de garantia del correcte funcionament, i millora contínua, de les

²⁴⁵ Per a una presentació general sobre la Directiva 2019/1937, posada en el context de diverses experiències autonòmiques i d'altres estats, vegeu: SIERRA RODRÍGUEZ, J., "Anonimato y apertura de los canales de denuncia de la corrupción", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 55, 2020, pàg. 1-41.

²⁴⁶ També permetria aquesta opció la possible legislació estatal en la matèria, tal i com es preveu actualment a l'avantprojecte pel qual s'opera la transposició de la Directiva (UE) 2019/1937, en la seva disposició addicional tercera.

bústies o canals de denúncia que s'hagin d'establir a Catalunya arran de la directiva i la seva transposició.

Un altre aspecte rellevant, relacionat amb la denúncia, és el reconeixement de l'estatut de persona denunciant, a fi de poder aplicar les mesures de protecció que legalment s'estableixin. En el nivell comparat, entre lleis de les oficines, trobem dues opcions que són literalment diferents, encara que a la pràctica s'han acabat interpretant en el mateix sentit. Per una banda, l'art. 14.1.a LAVAF preveu que són considerades persones denunciants les que comuniquin fets que puguin donar lloc a l'exigència de responsabilitats legals; i per l'altra, l'oficina andalusa limita el règim de protecció a les persones que han presentat denúncia davant la mateixa oficina (art. 35 LOAFC).

Malgrat la diferència en la literalitat, el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, en fer la interpretació de l'art. 14 LAVAF, va entendre que aquest règim només resulta aplicable quan la denúncia s'hagi formulat davant l'oficina (STSJ CV de 16 de novembre de 2021, rec. 427/2018, cit.).

Si tenim en compte que el règim de la denúncia ha d'anar vinculat a les previsions de la directiva del 2019, per raó de la seva necessitat de transposició, podem concloure que una proposta adequada pot ser la de **preveure a la LOAC que, encara que pròpiament el règim de persona denunciant a efectes de reconèixer alguns drets pugui estar limitat a les persones que han presentat la denúncia davant l'OAC, l'oficina també hauria de poder tutelar persones que no hagin presentat la denúncia a l'OAC**, ja que, per exemple, la Directiva 2019/1937 preveu aplicar mesures de protecció fins i tot a **persones que han revelat la informació sense haver denunciat prèviament** (art. 4.2 en relació amb l'art. **15.1.b.i de la directiva**), **o a altres persones no denunciants, però que tinguin relació amb la persona denunciant** (art. **4.4 de la directiva**).

Un últim punt a esmentar seria la tipologia de mesures de protecció de les persones denunciants que hauria de preveure la LOAC, d'acord amb el que es preveu en altres lleis de creació d'oficines i d'acord amb les previsions de la Directiva 2019/1937; i fins i tot tenint en compte la possible transposició, atenint-nos al contingut dels art. 37 i 38 de l'Avantprojecte de Llei reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció²⁴⁷.

En primer lloc, un element comú és reconèixer que la persona alertadora o denunciant té dret a **l'accés a assessorament expert**, de tal manera que se li ofereix per part de l'oficina anticorrupció assessorament legal (art. 14.1.d LAVAF), o se li reconeix el dret per a

²⁴⁷ Hem de tenir en compte que les oficines anticorrupció autonòmiques, sempre i quan tinguin competències en matèria de protecció de persones denunciants i aquestes s'ajustin al contingut previst a la normativa estatal que s'estableixi de transposició de la directiva del 2019, seran autoritats competents per a prestar les mesures de suport o protecció respecte d'infraccions comeses en l'àmbit del sector públic autonòmic i local (art. 41 de l'Avantprojecte de Llei reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció).

sol·licitar la **reparació dels perjudicis causats**, incloent-hi les despeses derivades de la necessitat d'assistència jurídica o psicològica (art. 37.1.d LOAFC). Addicionalment, les lleis autonòmiques preveuen l'adopció per part de les oficines de **mesures que incideixen en l'àmbit de les relacions laborals de les persones denunciants**, com és la facultat per a instar el trasllat (provisional) de la persona denunciant a un altre lloc de treball, si així ho sol·licita (art. 14.1.d LAVAF i art. 38 LOAFF), i la possibilitat d'instar a l'òrgan competent la concessió de permís per un temps determinat amb manteniment de la retribució (art. 14 LAVAF). Per últim, és comú incloure una **clàusula oberta sobre el tipus de mesures que es poden adoptar**, ja que es reconeix a les lleis de creació que les oficines poden exercir les accions correctores o de restabliment que considerin pertinents, deixant constància a la memòria anual (art. 14.1.d LAVAF i art. 37.1.e LOAFC). En darrer terme, tenint en compte la directiva esmentada, **es considera que la LOAC hauria d'incloure, en aquesta matèria, les mesures de protecció previstes a l'art. 21 de la directiva**, com serien, entre d'altres, la previsió que la formulació de denúncia no suposa cap infracció jurídica (com ara revelació de secrets) ni suposa incórrer en cap mena de responsabilitat, cosa que es preveu ja a l'art. 35.4 LOAFC; o la presumpció del caràcter de represàlia dels perjudicis patits, previst a l'art. 37.d LOAFC.

11- Propostes referides a la potestat sancionadora

L'anàlisi comparada de lleis autonòmiques, que ha estat la metodologia central emprada en aquest estudi a fi d'orientar línies de proposta de reforma de la LOAC, determina de forma clara que un dels principals elements que diferencia la LOAC de la resta de lleis estudiades és la manca de reconeixement de potestat sancionadora a l'oficina.

Caracteritzant la potestat sancionadora reconeguda a la LAVAF, la LOAIB i la LOAFC, podem afirmar que en tots els casos es tracta d'una potestat sancionadora destinada a garantir el correcte exercici de les funcions d'investigació i prevenció atribuïdes a les oficines. **De forma comuna, les tres lleis tipifiquen com a infraccions les pràctiques que tenen per objecte obstaculitzar les actuacions d'investigació de les oficines i les conductes irregulars que tenen per objecte la denúncia i la persona denunciant**, com la no presentació de denúncies, la presentació de denúncies falses i la manca de col·laboració en la protecció de persones denunciants.

Després, trobem una altra conducta que es troba tipificada com a infracció en dues lleis: el **tractament inapropiat del personal de l'oficina** (la coacció al personal de l'oficina, art. 29.1.e LOAIB i 43.b LOAFC). En últim terme, també podem assenyalar dues infraccions que, si bé poden semblar similars perquè ambdues fan referència a la manca de resposta dins de termini a informes o documents de l'oficina, són clarament

diferenciades, i fins i tot es vinculen a categories d'actuacions diferents (prevenció i investigació). La primera és **la manca de resposta, en les condicions i terminis legalment previstos, als informes de conclusions de les investigacions** de l'oficina (infracció greu, a l'art. 30.1.h LOAIB); i la segona és **la manca de resposta dins de termini a les propostes i recomanacions formulades per l'oficina en matèria de prevenció del frau, la corrupció i els conflictes d'interès, o per al compliment dels principis de bon govern** (infracció lleu, a l'art. 45.b LOAFC).

Hem d'afegir una clàusula general interessant, oberta, de la LOAIB, en funció de la qual pot ser objecte de sanció l'incompliment de qualsevol altra obligació prevista a la llei (art. 29.1.i, 30.1.i, i 31.d LOAIB), tipus que permetria, doncs, aplicar-se a les altres obligacions de caràcter preventiu de la llei, com podria ser, per exemple, l'obligació de formular les declaracions corresponents per a la gestió dels conflictes d'interessos, previstes a l'art. 23 LOAIB.

Sobre la potestat sancionadora prevista a les oficines podem afegir dues notes generals finals: que es tracta, com s'ha pogut veure, d'una potestat sancionadora adreçada a fer efectiva l'actuació de l'oficina i no pas a sancionar les pràctiques que habitualment investiga l'oficina en exercici de les seves actuacions d'investigació; i que les infraccions es dirigeixen de forma principal a vetllar pel correcte funcionament de l'actuació investigadora, més que no pas la preventiva.

En efecte, les infraccions que pot castigar la direcció de les oficines no són coincidents amb les mateixes conductes que investiga. És a dir, dins les infraccions previstes a les lleis de les oficines no trobem les pràctiques constitutives de corrupció o frau que pot investigar. Per tant, com ja hem dit anteriorment, se separa clarament el procediment inspector o d'investigació del procediment sancionador de l'oficina, atès que en cap cas la mateixa conducta podria donar lloc a una investigació i a un procediment sancionador²⁴⁸. En aquest sentit, es pot indicar que es tracta d'una potestat administrativa que opera com a reforç de la gestió ordinària de l'ens²⁴⁹ i que, si atenem a les darreres memòries anuals de les oficines amb aquesta potestat, es pot concloure que no és freqüent que, en la pràctica, les oficines acabin recorrent a la imposició de sancions. L'AVAF, durant l'any 2021, només va instruir i resoldre un procediment sancionador, referit a un cas de negació injustificada a procedir amb l'enviament de la informació sol·licitada per

²⁴⁸ Hem d'indicar, però, que hi ha una excepció: l'OAF, d'acord amb la vigent redacció de la llei andalusa 3/2005, podria sancionar gestions inadequades de conflictes d'interessos i altres infraccions previstes en aquella llei. Aquest no és, malgrat l'anterior, el model sancionador que es preveu a la LOAFC, sinó que és el model sancionador previst a la llei 3/2005. Per aquest motiu, si bé hem d'indicar aquesta particularitat operativa de l'OAF, creiem que la conclusió anterior continua sent vàlida, ja que ens estem referint al model sancionador previst a les lleis de creació de les oficines analitzades.

²⁴⁹ Així, CANO afirma que "las sanciones administrativas se han convertido en el refuerzo de la gestión ordinaria de la Administración o, más exactamente, en el respaldo de las políticas públicas de intervención" (CANO CAMPOS, T., "El autismo del legislador: la «nueva» regulación de la potestad sancionadora de la administración", *Revista de Administración Pública*, núm. 201, 2016, pàgs. 25-68, 33).

l'AVAF²⁵⁰; i respecte de l'OAIB, a la memòria de 2021 no se'n troba cap referència, però a la de 2020 s'especifica que s'inicià el procediment sancionador contra persones que no havien presentat les declaracions patrimonials i de béns, interessos i activitats, indicant que l'any 2020 el nombre d'expedients sancionadors oberts va ser de 7²⁵¹.

Per altra banda, com hem indicat abans, les infraccions referides a incompliments d'obligacions relacionades amb funcions preventives són poques en relació amb el nombre total d'infraccions reconegudes a les lleis perquè la majoria d'infraccions es dediquen a tipificar fets tendents a obstaculitzar les actuacions d'investigació de les oficines i relacionats amb les denúncies i els denunciants. Així, atesa la importància de la prevenció en el marc de la lluita contra la corrupció²⁵², **sembla rellevant incloure expressament infraccions lligades a obligacions en àmbit de prevenció** com podria ser l'obligació de contestar els informes elaborats en exercici de funcions preventives de l'oficina, com ja hem vist que actualment preveu la LOAFC, o d'altres obligacions de nova creació com les que hem proposat en altres apartats, com podria ser l'obligació de comptar amb plans d'integritat actualitzats, per exemple, o l'obligació de disposar de canals de denúncia també actualitzats²⁵³.

Hi ha un exemple, a una de les lleis que no formen part de l'anàlisi comparada, però a la qual ens hem referit abans en aquest estudi, que ens agradaria destacar. Es tracta de la tipificació d'infraccions prevista a la llei valenciana 22/2018, de la Inspecció General de Serveis i del sistema d'alertes, en la qual es preveuen com a tals diverses conductes tendents a impedir l'actuació de la Inspecció o el correcte funcionament del sistema d'alertes, però, entre d'altres, també preveu com a infracció **l'incompliment reiterat i injustificat de les recomanacions** dels informes dels òrgans de control intern **quan aquests proposin esmenes d'infraccions a la legalitat i se'n derivin perjudicis provats per a l'administració** o terceres persones (art. 41.3.b Llei valenciana 22/2018). Això, evidentment, no és una fórmula per a transformar una recomanació no vinculant en quasi

²⁵⁰ “Durant 2021, l'Agència ha hagut d'incoar i tramitar un procediment sancionador, que ha donat lloc a la imposició d'una sanció per infracció greu a un secretari municipal de l'Administració Local. [...] aquest expedient es va incoar per incompliment de l'article 7 de la Llei 1/2016, que recull el deure de col·laboració amb l'Agència, en relació amb la infracció greu contemplada en l'article 18.1.a), negar-se injustificadament a l'enviament de la informació requerida per l'AVAF, i amb imposició de multa de 5.000 euros conforme a l'article 19.1.2, i publicació en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana” (AVAF, *Memòria 2021*, cit., pàg. 128).

²⁵¹ OAIB, *Memòria 2020*, OAIB, 2021, pàg. 26.

²⁵² Recordem que la Conferència d'Estatos Membres de la CNUCC va aprovar una declaració l'any 2011 especialment dirigida a posar en valor la importància de la prevenció, coneguda com a Declaració de Marrakech sobre la prevenció de la corrupció (ONU, *Marrakech declaration*, CAC /COSP/2011/CRP.14, 2011, consultable a: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session4/V1186630e.pdf>).

²⁵³ En el nivell comparat, d'agències anticorrupció de tot el món, sembla que les que tenen poders sancionadors generalment els tenen respecte de l'àmbit sancionador administratiu, a fi de garantir el compliment d'obligacions de prevenció: “Actually, administrative sanctions seem to be a common tool to punish failure to comply with anti-corruption norms, in particular with prevention obligations that do not necessarily entail criminal liability” (OCDE, AFA i GRECO, *Global Mapping of Anti-Corruption Authorities: Analysis Report*, cit., pàg. 15).

vinculant, ja que per a poder apreciar aquesta infracció l'incompliment hauria de ser reiterat i injustificat.

Apuntem, també, en perspectiva de la transposició de la Directiva (UE) 2019/1937, que **l'Avantprojecte de Llei reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció preveu que ens autonòmics exerceixin la potestat sancionadora prevista a la llei (paper que podria desenvolupar l'OAC, si s'indica expressament a la LOAC)** segons es preveu a l'art. 61.3, motiu pel qual s'hauria de tenir en compte, també, **el catàleg d'infraccions de l'art. 63 de l'avantprojecte**, atès que si aquestes funcions les assumeix l'OAC, haurà de sancionar aquests fets i, si les funcions sancionadores de l'art. 61.3 de l'avantprojecte no les assumeix l'OAC, per tal d'evitar duplicitats, seria convenient que la LOAC no preveïés com a infracció cap de les conductes que estableix l'avantprojecte.

A banda de les infraccions, hi ha altres aspectes de la potestat sancionadora que volem apuntar, de forma molt més sintètica.

De forma unànime, la resta de lleis de creació d'oficines (a banda de la LOAC), preveuen que **l'òrgan competent per a imposar les sancions previstes a la llei és la direcció de l'oficina** (art. 21.1 LAVAF, 34.1 LOAIB i 40.3 LOAFC).

Les sancions són força variables entre les lleis analitzades, si bé es pot afirmar que hi ha consens en preveure sancions no econòmiques entre les possibles sancions a infraccions lleus (amonestació), i en dos dels casos es preveu també la declaració d'incompliment de la llei i, en cas d'infraccions greus i molt greus, la seva publicació en el diari oficial corresponent (art. 19.1 i .4 LAVAF, 32.2 LOAIB). La sanció econòmica de multa més elevada és de 400.000 € a la LAVAF, mentre que es fixa en 100.000 € en les dues altres lleis. La mínima no coincideix a cap llei: 1 € (LOAIB), 200 € (LAVAF) i 300 € (LOAFC). Així, **un hipotètic estàndard a les lleis seria sancionar amb amonestació i multes fins a 100.000 euros, amb previsió de poder declarar l'incompliment de la llei, amb possibilitat de publicació en el diari oficial de la comunitat autònoma en els casos de major gravetat.**

L'opció majoritària és fixar **el termini per a resoldre el procediment sancionador en sis mesos** (LAVAF i LOAFC), i uns **terminis de prescripció d'infraccions i sancions d'entre 1 i 5 anys** (LOAIB i LOAFC).

Llistat de síntesi de les reformes proposades a la LOAC	
Reglaments de desenvolupament	<ol style="list-style-type: none"> 1. S'hauria de preveure la possibilitat de dictar reglaments executius (<i>ad extra</i>) de desenvolupament de la llei. 2. Es podria reservar a l'OAC la iniciativa en el procediment d'elaboració d'aquests reglaments.
Reglament de règim interior	<ol style="list-style-type: none"> 3. Es recomana modificar l'art. 8bis LOAC, a fi de delimitar el contingut de les normes de règim interior i per a establir que el procediment d'elaboració i de reforma del reglament de règim interior segueixi determinades regles de procediment que garanteixin la conformitat amb els principis de bona regulació i la participació pública.
Naturalesa jurídica	<ol style="list-style-type: none"> 4. Es proposa que s'expliciti que l'actuació de les oficines es troba, amb caràcter general, complementada per la regulació del funcionament de les administracions públiques, en matèria de règim jurídic i procediment administratiu. 5. Es recomana incloure indicació expressa del funcionament dels recursos administratius davant l'OAC. 6. És convenient garantir la independència de l'OAC en la seva relació amb tots els altres ens en exercici de les seves funcions, el que ha d'incloure la potestat pròpia per a sol·licitar directament els dictàmens que correspongui a la Comissió Jurídica Assessora.
Àmbit d'actuació	<ol style="list-style-type: none"> 7. S'hauria de suprimir la condició limitant de la inclusió de les institucions del Capítol V del Títol II de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya a l'àmbit d'actuació de l'oficina, fent referència a la necessitat de preservar l'autonomia d'aquests ens estatutaris. 8. S'hauria d'incloure dins l'àmbit d'aplicació de la llei als partits polítics, organitzacions sindicals i organitzacions empresarials. 9. Es recomana incloure dins l'àmbit d'aplicació de la llei a qualsevol persona física que formuli denúncia.

	<i>(- Vegeu també la proposta relacionada a l'apartat de grups d'interès.)</i>
Òrgan de control parlamentari	10. Es proposa la creació d'una comissió parlamentària específica per a les relacions entre Parlament i oficina, si és previsible que una comissió no específica no pugui atendre totes les necessitats de relació amb l'OAC, especialment en un context de possible increment de funcions de l'oficina.
Contingut de la memòria	11. S'hauria d'ampliar el contingut mínim de la memòria (art. 23 LOAC) per a adaptar-lo a les noves funcions que s'incorporin, com ara la quantitat i el tipus de mesures de protecció de denunciants adoptades. 12. Es recomana exigir a la memòria la quantificació dels fons recuperables identificats en les investigacions realitzades, amb indicació de si s'han recuperat o no per l'organisme o òrgan competent per a fer-ho. Es podria acompanyar aquesta funció de l'oficina de vetllar per la recuperació dels fons amb mecanismes que li permetin actuar en cas d'incompliment o inactivitat de l'òrgan competent (com ara, amb facultat per a sancionar aquesta inactivitat en particular).
Retiment de comptes davant la ciutadania o la societat civil	13. Es recomana establir l'obligació de retre comptes davant la ciutadania. 14. Es recomana preveure a la llei mecanismes de participació ciutadana per a la major implicació de la societat en la política anticorrupció (com ara un òrgan de participació ciutadana integrat a l'OAC).
Direcció de l'oficina	15. Es recomana substituir el sistema de candidatura única proposada per la presidència del Govern per un sistema que permeti una pluralitat de candidatures, i que aquestes puguin ser presentades pels grups parlamentaris. 16. Es recomana considerar la possibilitat que també sigui reconeguda a la societat civil la potestat per a presentar candidatures a la direcció de l'oficina. 17. Es recomana corregir la manca de regulació de les sessions de control i comprovació de la idoneïtat de les

	<p>candidatures a dirigir l'oficina, davant la comissió parlamentària corresponent, a fi d'assegurar la idoneïtat de la candidatura, i prioritzant la transparència i publicitat del procés.</p> <p>18. S'hauria d'ampliar el termini per a la realització de la segona votació en l'elecció de la direcció (generalment es fixa en un mínim de quinze dies des de la primera votació).</p> <p>19. Es proposa ampliar la causa de cessament de l'art. 11.1.f, afegint també el fet de tenir la condició de persona investigada en un procés penal en el qual s'hagin adoptat mesures cautelars en contra, o el fet de ser persona encausada en un procés penal per delictes.</p> <p>20. La LOAC hauria d'incloure a l'art. 10 la impossibilitat de compatibilitzar la direcció de l'oficina amb l'afiliació a qualsevol partit polític, sindicat o associació professional o empresarial.</p>
Direcció adjunta	<p>21. S'hauria d'establir una clàusula per a atribuir les funcions pròpies de la direcció adjunta a una altra persona de l'oficina en cas que no s'ocupi el càrrec.</p> <p>22. S'ha de preveure expressament que correspon a la direcció adjunta, o a la persona de l'oficina designada en substitució, l'exercici interí de les funcions de direcció de l'oficina en cas de vacant per causa de cessament de la direcció.</p> <p>23. S'hauria de limitar temporalment el període en què una persona amb el mandat extingit pot exercir en funcions la direcció de l'OAC.</p> <p>24. Es recomana preveure que la direcció adjunta substitueixi la direcció en cas d'abstenció o recusació de la persona que l'ocupa.</p>
Personal de l'oficina	<p>25. Es recomana configurar un règim d'abstenció reforçat per al personal de l'oficina.</p>
Actuacions generals de prevenció	<p>26. Es recomana preveure l'informe preceptiu de l'OAC respecte dels projectes normatius que desenvolupin la</p>

	<p>LOAC o que estiguin directament relacionats amb la finalitat i funcions de l'OAC.</p> <p>27. L'OAC ha de vetllar per la reducció de riscos de corrupció inherents a les normes, proposant, quan correspongui, la seva reforma.</p> <p>28. La LOAC ha de garantir, com a mínim, la presa en consideració de les propostes i recomanacions que formuli l'oficina, per part dels destinataris d'aquestes.</p> <p>29. Es considera urgent i necessari traslladar a la legislació catalana les eines per al desenvolupament i aplicació d'una política anticorrupció basada en la gestió del risc. Això inclou, entre d'altres mesures, preveure expressament a la LOAC la funció d'anàlisi i avaluació de riscos per a la integritat, i la competència de l'OAC per a la supervisió d'un sistema d'integritat públic basat en la gestió de riscos (per exemple, a través de plans d'integritat o antifrau/anticorrupció).</p>
<p>Actuacions d'investigació</p>	<p>30. La LOAC ha de permetre la iniciació d'investigacions quan els indicadors així ho aconsellin, basant-se en una anàlisi de risc o per qualsevol altre sistema basat en la gestió de risc (com ara, per indicació d'un sistema d'alertes automatitzat).</p> <p>31. Es recomana que la LOAC detalli en quins supòsits i amb quins límits pot, l'OAC, accedir a informació bancària.</p> <p>32. La LOAC ha de preveure com a infraccions les conductes destinades a dificultar o impedir les tasques d'investigació, i l'incompliment de l'obligació de donar resposta a l'informe de conclusió de les investigacions en el termini i forma que s'estableixi.</p> <p>33. La LOAC no ha de limitar només a l'administració de la Generalitat la formulació de recomanacions raonades.</p> <p>34. Cal que la LOAC prevegi tot un règim complet d'accés a la informació pública de l'oficina.</p>
<p>Ètica pública</p>	<p>35. La LOAC hauria de dedicar més atenció a les funcions relacionades amb l'ètica pública, com ara el seu foment mitjançant l'aprovació de guies (per exemple, d'aplicació dels principis i valors d'integritat del codi ètic del servei</p>

	<p>públic de Catalunya, en els sectors o activitats de major risc).</p> <p>36. La LOAC ha de preveure expressament que l'oficina és garant, i ha de vetllar pel respecte, dels principis ètics i les regles de conducta establerts a la legislació de transparència, instant, si escau, l'inici de procediments sancionadors davant l'òrgan competent (art. 77.3.e i 87 Llei 19/2014).</p>
Transparència	<p>37. L'art. 3 LOAC hauria de comptar amb una clàusula que assenyalés que, entre les funcions de l'oficina, es troba la de col·laborar en el correcte compliment de la legislació de transparència.</p> <p>38. S'hauria de preveure a la LOAC que l'incompliment d'obligacions o la vulneració de drets que es prevegin a la legislació de transparència i bon govern siguin fets que puguin donar lloc a l'actuació investigadora de l'OAC (art. 16 LOAC), tal com es desprèn de la llei 19/2014.</p> <p>39. S'ha de suprimir, a la legislació catalana de transparència, la previsió segons la qual la intervenció de l'OAC no suspèn els terminis per a la interposició dels recursos o reclamacions corresponents (art. 75.3 Llei 19/2014).</p>
Grups d'interès (lobbies)	<p>40. S'hauria de preveure expressament a la llei (per exemple, a l'art. 16 LOAC), que l'OAC pot investigar les persones i organitzacions que tinguin la condició de grups d'interès a fi de determinar si estan incomplint alguna de les obligacions que els hi imposa la legislació de transparència i bon govern aplicable.</p> <p>41. En relació amb l'anterior proposta, s'haurà d'afegir aquestes institucions dins l'àmbit d'actuació de l'oficina (art. 2 LOAC), potser limitant la seva subjecció a la comprovació del compliment correcte de les obligacions previstes a la legislació de transparència i bon govern.</p> <p>42. Es recomana considerar atribuir a l'OAC la gestió del registre de <i>lobbies</i>, a fi de fer més efectiva i eficient la seva tasca de control dels <i>lobbies</i>, respecte del</p>

	compliment de les seves obligacions legals previstes a la legislació de transparència i bon govern.
Conflictes d'interès	<p>43. Es recomana adscriure els registres d'activitats, béns i interessos a l'OAC, a fi que pugui controlar de forma permanent i eficient el correcte compliment de l'obligació de presentació de les declaracions i per a detectar de forma ràpida possibles conflictes d'interès, en exercici de la potestat prevista a l'art. 87 Llei catalana 19/2014.</p> <p>44. La LOAC hauria de reconèixer a l'OAC la funció d'orientar les organitzacions del sector públic en l'establiment d'un adequat procediment per a abordar conflictes d'interès, i per a identificar els àmbits en què pot ser convenient exigir la realització de DACIs per a tràmits o actuacions específiques, declaracions que també es podria encarregar de rebre, supervisar i registrar la mateixa OAC, respecte dels subjectes obligats a presentar les declaracions d'activitats, béns i interessos el registre de les quals pugui eventualment gestionar l'OAC.</p>
Protecció de les persones denunciants o alertadores	<p>45. La LOAC ha de preveure com a infraccions les conductes que suposin impedir la denúncia, l'adopció de represàlies o procediments abusius contra persones denunciants, la presentació de denúncies de mala fe amb informació falsa i la revelació de la identitat de la persona denunciant vulnerant el deure de mantenir la confidencialitat.</p> <p>46. La LOAC ha de permetre expressament la denúncia anònima davant l'oficina, a través de canals que segueixin els requisits de la Directiva (UE) 2019/1937.</p> <p>47. La LOAC ha de preveure un canal intern i un canal extern de denúncies, i, en aquest segon cas, ha d'indicar que s'assumeixen les funcions d'entitat gestora del canal extern al territori de Catalunya, als efectes d'entendre transposada la directiva en aquest aspecte.</p> <p>48. La LOAC pot preveure la competència de l'oficina per a garantir el compliment de l'obligació de revisió periòdica</p>

	<p>dels procediments de recepció i seguiment de denúncies prevista a l'art. 14 de la Directiva 2019/1937.</p> <p>49. La LOAC ha d'atribuir a l'OAC mecanismes per a protegir les persones denunciants davant possibles represàlies.</p> <p>50. Aquest estatut de persona denunciant s'ha de poder estendre també a subjectes que no han presentat la denúncia davant l'oficina, com ara persones que només han fet una revelació pública dels fets o persones que, sense haver denunciat, han estat perjudicades per la seva relació amb la persona denunciant.</p>
<p>Potestat sancionadora</p>	<p>51. S'hauria de reconèixer potestat sancionadora a l'OAC, per tal de garantir l'efectivitat i el correcte desenvolupament de les seves funcions.</p> <p>52. Es proposa innovar en l'establiment d'infraccions vinculades amb funcions i obligacions de naturalesa preventiva, especialment si s'assumeixen funcions addicionals a les previstes actualment.</p>

TAULA 22: Llistat de síntesi de les reformes proposades a la LOAC. Font: elaboració pròpia.

V. CONSIDERACIONS FINALS

La lluita contra la corrupció es pot considerar integrada, en termes generals, per mesures destinades a actuar quan no hi ha hagut cap pràctica corrupta i per mesures en relació amb casos de corrupció que ja hagin succeït, reactives. És a dir, la lluita contra la corrupció implica actuar abans que es cometin pràctiques irregulars de corrupció a fi d'evitar possibles casos en el futur (actuacions de naturalesa preventiva), i també actuar en la detecció i, si és procedent, sanció o correcció de la situació generada, de casos de corrupció que ja s'hagin produït (actuacions de naturalesa reactiva).

En aquesta tasca, tradicionalment els esforços s'han centrat a especialitzar i potenciar la reacció davant la corrupció, deixant més descuidada la prevenció. Aquesta prevenció, des de la CNUCC, s'entén que ha de ser també una matèria que ha de desenvolupar un organisme especialitzat.

A manca d'un model d'agència estatal única prevista per a la lluita contra la corrupció, algunes de les comunitats autònomes han optat per atribuir funcions de prevenció a organismes de control preexistents, o bé per la creació d'agències anticorrupció.

La primera opció, que es va adoptar a Galícia i les Illes Canàries, ha suposat atribuir aquestes tasques preventives als organismes de control extern, als tribunals de comptes autonòmics.

L'altra opció, la majoritària fins ara, ha estat la de crear nous organismes anticorrupció. Si bé cada oficina o agència anticorrupció creada presenta les seves particularitats, es poden establir suficients similituds per a entendre que, a grans trets, s'està seguint un model comú. El model comú d'aquests organismes, en la classificació que habitualment es fa servir, seria el de *multi-purpose anti-corruption agency*²⁵⁴. Aquest tipus d'oficines o agències es caracteritzen per tenir atribuïdes funcions en els dos vessants de la lluita anticorrupció que dèiem a l'inici: prevenció i repressió, o, en terminologia més freqüent internacionalment, aplicació coercitiva de la llei (*law enforcement*)²⁵⁵. Hem de matissar, però, que en aquesta segona classe d'activitats, les oficines creades es limiten a la detecció i investigació de casos, sense tenir competències per a sancionar els casos de corrupció,

²⁵⁴ OCDE, *Specialised Anti-Corruption Institutions*, cit., pàg. 40.

²⁵⁵ Que pot incloure, com hem avançat, tasques com la detecció, la investigació i la sanció de casos de corrupció. Vegeu: OCDE, *Specialised Anti-Corruption Institutions*, cit., pàg. 40.

ja que aquestes competències es troben atribuïdes a altres organismes i òrgans de l'administració i del poder judicial.

En termes generals, es pot dir que el sistema d'organismes especialitzats anticorrupció no s'ha acabat d'ajustar a les obligacions jurídiques internacionals i a les reiterades recomanacions de les principals instàncies internacionals amb competències en la matèria, essent la principal carència de la política anticorrupció la manca d'implementació d'un sistema d'integritat pública centrada en la gestió dels riscos de corrupció, si bé, certament, hi hauria alguna interessant excepció²⁵⁶. La necessitat d'establir un sistema d'integritat o una política anticorrupció efectiva que es basi en la gestió de riscos s'ha demanat, com ja hem vist, per les Nacions Unides, l'OCDE, la UE i el GRECO. Recentment, també, el *Manual de l'OCDE sobre Integritat Pública* ha insistit en el fet que comptar amb un sistema de control intern i un marc de gestió de riscos a les organitzacions del sector públic és essencial en qualsevol estratègia d'integritat pública²⁵⁷.

En aquest panorama comparat d'oficines especialitzades autonòmiques, l'OAC es destaca per ser la primera que es va crear i, si bé és cert que ha influït en la resta d'oficines²⁵⁸, com es fa palès amb molts elements de la regulació que són en bona part comuns amb les oficines posteriors, fins i tot respecte d'oficines creades l'any 2021, com l'andalusa, el cas és que també es detecten moltes mancances a la LOAC que han estat cobertes a les altres lleis posteriors que hem analitzat. D'entre les principals, en podríem destacar el reconeixement de potestat sancionadora per a garantir el compliment de les obligacions de prevenció de la llei i per a assegurar la col·laboració amb l'oficina en les tasques d'investigació i protecció de les persones denunciants; el reconeixement d'un estatut de persona denunciant i la capacitat per a adoptar mesures de protecció, o l'atribució als grups parlamentaris de la competència per a proposar les candidatures a la direcció de l'oficina (reforçant així la independència respecte del Govern). Aquests, i d'altres elements que ja hem destacat a la secció anterior, evidencien la necessitat d'una reforma de la LOAC, a fi d'alinear l'OAC amb altres oficines, i per a equiparar-se amb d'altres també respecte de les millors pràctiques concretes identificades en algunes oficines.

En previsió d'aquesta eventual actualització de la LOAC, ens agradaria apuntar una sèrie de consideracions finals, centrades en la necessària efectivitat de l'organisme en la lluita contra la corrupció, ja que no només és necessari disposar d'un organisme equivalent als

²⁵⁶ A les que ja hem fet referència, com el sistema de la Llei valenciana 1/2022, o la funció de control de planificació preventiva del Consello de Contas.

²⁵⁷ OCDE, *Manual de la OCDE sobre Integritat Pública*, cit., pàg. 172.

²⁵⁸ “Las cinco agencias autonómicas de integridad comparten un mismo modelo organizativo y funcional, fuertemente inspirado tanto en los criterios internacionales comentados [...] como en la configuración de la Oficina Antifraude de Cataluña” (CERRILLO i MARTÍNEZ, A., *El principio de integridad en la contratación pública. Mecanismos para la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pàg. 469).

altres que existeixin, o que importi algunes bones pràctiques detectades, sinó que, sobretot, el que justifica l'existència de l'organisme és que sigui efectiu en la lluita contra la corrupció.

Aquestes són les consideracions:

- I- La prevenció és especialment efectiva. Per aquest motiu, resulta necessari corregir la manca d'obligacions relacionades amb prevenció previstes a la LOAC. Entre d'altres, es pot pensar en l'obligació d'adoptar codis ètics per a tot el personal de l'organització (més enllà dels subjectivament limitats codis previstos en l'actualitat a la llei de transparència catalana), l'adopció de plans d'avaluació i gestió de riscos per a la integritat, l'obligació de presentar DACIs en determinades actuacions o l'obligació de contestar de forma motivada els informes i recomanacions de l'oficina. I, com a supervisora del correcte compliment d'aquestes obligacions, resultaria idònia l'OAC, per raó de la seva expertesa en integritat pública. Addicionalment, l'OAC podria prioritzar els esforços de la seva activitat preventiva en aquelles accions que han demostrat major efectivitat per a evitar comportaments irregulars en les organitzacions, com poden ser els recordatoris ètics i/o legals abans de realitzar actuacions especialment exposades a riscos de corrupció²⁵⁹, o el foment del lideratge ètic a l'administració catalana²⁶⁰.
- II- La potestat sancionadora és una eina directament adreçada a incidir en l'efectivitat de l'actuació de l'oficina. Així, es pot establir com a eina per a augmentar l'efectivitat de l'oficina tant des del punt de vista de la prevenció com des del de la investigació. En efecte, tal com hem vist amb diferents

²⁵⁹ BARKAN, R., AYAL, S., i ARIELY, D., "Ethical dissonance, justifications, and moral behavior", *Current Opinion in Psychology*, núm. 6, 2015, pàg. 157-161; AYAL, S., GINO, F., BARKAN, R., i ARIELY, D., "Three Principles to REVISE People's Unethical Behavior", *Perspectives on Psychological Science*, vol. 10, núm. 6, 2015, pàg. 738-741. En una línia semblant, i destacant la importància d'actuar i regular pensant en la bona gent (és a dir, en aquest cas, pensant que el servidor o servidora del sector públic és una persona que vol i que prefereix complir amb les normes, encara que no sigui el que li reporti més beneficis a nivell personal, generalment des d'un punt de vista material), vegeu FELDMAN, Y., i HALALI, E., "Regulating "Good" People in Subtle Conflicts of Interest Situations", *Journal of Business Ethics*, núm. 154, 2019, pàg. 65-83.

²⁶⁰ De fet, el lideratge ètic és possiblement la variable que més es correlaciona amb la integritat en l'exercici professional, i també la més influent per a evitar casos de corrupció i crear un clima favorable a la denúncia d'irregularitats. Entre d'altres estudis, vegeu: TREVIÑO, L. K.; DEN NIEUWENBOER, N. A. i KISH-GEPHART, J. J., "(Un)Ethical behavior in organizations", *Annual Review of Psychology*, vol. 65, 2014, pàg. 635-660; DOWNE, J., COWELL, R., i MORGAN, K., "What determines ethical behavior in public organizations: Is it rules or leadership?", *Public Administration Review*, vol. 76, núm. 6, 2016, pàg. 898-909; HASSAN, S., WRIGHT, E., i YUKL, G., "Does ethical leadership matter in government? Effects on organizational commitment, absenteeism, and willingness to report ethical problems", *Public Administration Review*, vol. 74, núm. 3, 2014, pàg. 333-343; i RABIE, M. O., i ABDUL MALEK, M., "Ethical Leadership and Employee Ethical Behavior: A Moderated Mediation Mechanisms", *SEISENSE Journal of Management*, vol. 3, núm. 2, 2020, pàg. 73-88.

exemples d'infraccions previstes a les lleis de creació d'oficines anticorrupció, la potestat sancionadora pot servir tant per a desincentivar l'incompliment d'obligacions de prevenció com la manca de col·laboració en les tasques d'investigació.

- III- La probabilitat de detecció té un important efecte en la dissuasió de la conducta il·lícita, considerat generalment més rellevant per a la prevenció que altres elements com ara la quantia o severitat de la sanció²⁶¹. Per tant, és efectiu, tant per a la prevenció com per a la investigació, comptar amb les millors eines per a la detecció de casos d'irregularitats. En el moment actual, l'efectivitat del control exigeix centrar els esforços en el disseny de sistemes informàtics que tenen la capacitat de fer controls simultanis, massius, de multitud de procediments administratius en els quals poden identificar, de forma automatitzada, alertes o indicadors d'irregularitats. És recomanable, doncs, tenir present aquest horitzó i identificar el paper que ha de jugar l'OAC com a institució experta en el disseny, seguiment i millora d'aquest tipus d'eines.
- IV- Un indicador que pot marcar l'efectivitat de l'oficina pot ser la quantia recuperable per les administracions derivades de l'actuació d'investigació, o la quantificació dels procediments sancionadors o disciplinaris iniciats per altres òrgans arran de les investigacions. Ara bé, si parlem d'efectivitat, pot ser insuficient només consignar aquest import a la memòria, si l'oficina no té cap forma de reacció davant la manca d'inici dels procediments que correspongui per part de l'òrgan competent. Es podria preveure, doncs, alguna fórmula perquè l'oficina pogués actuar en aquestes situacions. El sistema més pròxim seria el previst a la LOAFC, en què no se li reconeix a l'oficina cap acció, però es preveu l'obligació de comunicar-li a l'oficina el resultat del procediment, i se li reconeix a l'oficina la facultat per a sol·licitar informació sobre el seu compliment (art. 23.3 LOAFC; informació que haurà de figurar a la memòria, art. 33.2).

²⁶¹ Vegeu: PATERNOSTER, R., "How Much Do We Really Know about Criminal Deterrence", *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 100, núm. 3, 2010, pàg. 765-824; i NAGIN, D. S., "Deterrence in the Twenty-First Century", *Crime and Justice*, vol. 42, núm. 1, 2013, pàg. 199-263.

VI- BIBLIOGRAFIA

ADAM, I. i FAZEKAS, M., “Are emerging technologies helping win the fight against corruption? A review of the state of evidence”, *Information Economics and Policy*, núm. 57, 2021, pàg. 1-14.

AYAL, S., GINO, F., BARKAN, R., i ARIELY, D., “Three Principles to REVISE People’s Unethical Behavior”, *Perspectives on Psychological Science*, vol. 10, núm. 6, 2015, pàg. 738-741.

BARKAN, R., AYAL, S., i ARIELY, D., “Ethical dissonance, justifications, and moral behavior”, *Current Opinion in Psychology*, núm. 6, 2015, pàg. 157-161.

BELLE, N. i CANTARELLI, P., “What Causes Unethical Behavior? A Meta-Analysis to Set an Agenda for Public Administration Research”, *Public Administration Review*, vol. 77, núm. 3, 2017, pàg. 327-339.

BELTRÁN AGUIRRE, J. L., “Legitimación de los parlamentarios de Navarra en el ejercicio del ius in officium para formular reclamaciones ante el CTN”, a CASTELLANOS, J. i BOIX, A. (coord.), *Transparencia y comunidades autónomas: Una perspectiva multinivel*, Tirant lo Blanch, València, 2021, pàg. 191-214.

BELTRÁN DE FELIPE, M. i PIPERATA, G., “(Anti)corrupción en la administración”, *Revista General de Derecho Penal*, núm. 36, 2021, pàg. 1-90.

BENÍTEZ PALMA, E., “La convivencia entre los Órganos de Control Externo (OCEx) y las Agencias Autonómicas de prevención y lucha contra la corrupción”, *Auditoría Pública*, núm. 69, 2017, pàg. 9-18.

BLANQUER CRIADO, D., *El inicio del procedimiento administrativo*, Tirant lo Blanch, València, 2020.

BRUSCA, I., MANES ROSSI, F. i AVERSANO, N., “Accountability and Transparency to Fight against Corruption: An International Comparative Analysis”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 20, núm. 5, 2018, pàg. 486-504.

CAMPOS ACUÑA, C. (Dir.), *Guía práctica de Compliance en el sector público*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2020.

CANO CAMPOS, T., “El autismo del legislador: la «nueva» regulación de la potestad sancionadora de la administración”, *Revista de Administración Pública*, núm. 201, 2016, pàgs. 25-68.

CANTONE, R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli Editore, Torino, 2020.

CAPDEFERRO VILLAGRASA, Ò, “El paper de l’Oficina Antifrau de Catalunya en la lluita contra la corrupció en el sector públic català. Anàlisi i propostes de reforma amb motiu del seu 10è aniversari”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 60, 2020, pàg. 35-64.

- “La obligación jurídica internacional de luchar contra la corrupción y su cumplimiento por el Estado español”, *Eunomía. Revista En Cultura De La Legalidad*, núm. 13, 2017, pàg. 114-147.

CAPDEFERRO VILLAGRASA, Ò. i PONCE SOLÉ, J., “Nudging e inteligencia artificial contra la corrupción en el sector público: posibilidades y riesgos”, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 28, 2022, pàg. 225-258.

CARLONI, E., “El sistema de la lucha contra la corrupción en Italia. Características, tendencias y problemas abiertos”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 7, 2017, pàg. 86-102.

CASTELLANOS CLARAMUNT, J., “Las leyes de transparencia como necesidad democrática” a CASTELLANOS, J. i BOIX, A. (coord.), *Transparencia y comunidades autónomas: Una perspectiva multinivel*, Tirant lo Blanch, València, 2021, pàg. 107-141.

CERRILLO i MARTÍNEZ, A., *El principio de integridad en la contratación pública. Mecanismos para la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción*, 2ª ed., Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2018.

- “Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local”, *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local -Institut de Dret Públic, 2012, pàg. 277-313.

CORSO, G., DE BENEDETTO i RANGONE, N., *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Il Mulino, Bolonya, 2022.

COTINO HUESO, L., “Hacia la transparencia 4.0: el uso de la inteligencia artificial y big data para la lucha contra el fraude y la corrupción y las (muchas) exigencias constitucionales”, a RAMIÓ, C. (coord.), *Repensando la administración digital y la innovación pública*, INAP, Madrid, 2021, pàg. 169-196.

CRiado, J. I, VALERO, J., i VILLODRE, J. “Algorithmic Transparency and Bureaucratic Discretion: The Case of SALER Early Warning System”, *Information Polity*, vol. 25, núm. 4, 2020, pàg. 449-470.

CUETO PÉREZ, M., “Potestad normativa de las universidades públicas”, a LÓPEZ RAMÓN, F., RIVERO ORTEGA, R. i FERNANDO PABLO, M. M. (Coord.), *Organización de la universidad y la ciencia*, INAP, Madrid, 2018, pàg. 529-560.

DAVID-BARRETT, E., MURRAY, A., POLVI, J. i BURGE, R., “Evaluating anti-corruption agencies: learning from the Caribbean”, *Journal of Development Effectiveness*, vol. 12, núm. 1, 2020, pàg. 74-88.

DE BENEDETTO, M., *Corruption from a regulatory perspective*, Hart Publishing, Oxford, 2021.

- DE SOUSA, L. “Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance”, *Crime, Law and Social Change*, núm. 53, 2010, pàg. 5-22
- DOIG, A., WATT, D. i WILLIAMS, R. (2006) “Hands-on or hands-off? Anti-corruption agencies in action, donor expectations and a good enough reality”, *Public Administration and Development*, núm. 26, 2006, pàg. 163-172.
- DOWNE, J., COWELL, R., i MORGAN, K., “What determines ethical behavior in public organizations: Is it rules or leadership?”, *Public Administration Review*, vol. 76, núm. 6, 2016, pàg. 898-909.
- FELDMAN, Y., i HALALI, E., “Regulating “Good” People in Subtle Conflicts of Interest Situations”, *Journal of Business Ethics*, núm. 154, 2019, pàg. 65-83.
- FERNÁNDEZ AJENJO, J. A., *Instituciones de investigación administrativa y auditoría forense para la prevención del fraude y la corrupción en las administraciones públicas*, Tirant lo Blanch, València, 2022.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. i PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *La imparcialidad en el procedimiento administrativo : abstención y recusación*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2012.
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., “El «sector público» como referente actual del derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 209, pàg. 175-208.
- GARCÍA-MORENO, B., *Del whistleblower al alertador: la regulación europea de los canales de denuncia*, Tirant lo Blanch, València, 2020.
- GARRIDO JUNCAL, A., “La protección del denunciante: regulación autonómica actual, novedades normativas y propuestas de futuro”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 12, 2019, pàg. 126-151.
- GIFREU, J., “Nuevos mecanismos de control de la actividad administrativa. El control de la "oficina antifrau" de Catalunya sobre las actuaciones ambientales de la administración”, a CASADO, L. i PIGRAU i SOLÉ, A. (dir.) i PALLARÈS, A. (coord.), *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*, Atelier, Barcelona, 2010, pàg. 227-257.
- GONG, T., SCOTT, I. i XIAO, H., “Unpacking Public Perceptions of Effectiveness in Anti-Corruption Agencies: The Case of Hong Kong”, *Public Integrity*, 2022, DOI: 10.1080/10999922.2022.2068902.
- GORSIRA, M., STEG, L., DENKERS, A., i HUISMAN, W., “Corruption in Organizations: Ethical Climate and Individual Motives”, *Administrative Sciences*, vol. 8, núm. 1, 2018, pàg. 1-19.
- GORTA, A., “Minimising corruption: Applying lessons from the crime prevention literature”, *Crime, Law & Social Change*, núm. 30, 1998, pàg. 67-87.

GRAYCAR, A., i MASTERS, A. B., “Preventing malfeasance in low corruption environments: Twenty public administration responses”, *Journal of Financial Crime*, vol. 25, núm. 1, 2018, pàg. 170-186.

HASSAN, S., WRIGHT, E., i YUKL, G., “Does ethical leadership matter in government? Effects on organizational commitment, absenteeism, and willingness to report ethical problems”, *Public Administration Review*, vol. 74, núm. 3, 2014, pàg. 333-343.

HAUG, T., “Nudging corporate compliance”, *American Business Law Journal*, vol. 54, núm. 4, 2017.

HAUSER, C., “From Preaching to Behavioral Change: Fostering Ethics and Compliance Learning in the Workplace”, *Journal of Business Ethics*, vol. 162, núm. 4, 2020, pàg. 835-855.

HENRIQUES GOMES, M., “Prevenção e gestão de riscos de corrupção”, *Revista Portuguesa de Ciência Política*, núm. 8, 2017, pàg. 71-102.

HOEKSTRA, A., HUBERTS, L. I VAN MONTFORT, A. (2022) “Content and Design of Integrity Systems: Evaluating Integrity Systems in Local Government”, *Public Integrity*, 2022, DOI: 10.1080/10999922.2021.2014204.

HUISMAN, W. i VANDE WALLE, G., “The criminology of corruption”, a DE GRAAF, G.; VON MARAVIĆ, P. i WAGENAAR, P. (ed.), *The good cause: Theoretical perspectives on corruption*, Barbara Budrich, Leverkusen, 2010, pàg. 115-145.

IGLESIAS REY, P., “Referencia a las comunidades autónomas”, a GIMENO BEVIÁ, J. i LÓPEZ DONAIRE, B. (dir.), *La directiva de protección de los denunciantes y su aplicación práctica al sector público*, Tirant lo Blanch, València, 2022, pàg. 195-206.

JANNAT, T., ALAM, S. S., HO, Y.-H., OMAR, N. A., i LIN, C.-Y., “Can Corporate Ethics Programs Reduce Unethical Behavior?: Threat Appraisal or Coping Appraisal”, *Journal of Business Ethics*, núm. 176, 2021, pàg. 37-53.

JAUNE, R., “Règles pénales et administratives de la lutte anticorruption: l’influence des normes étrangères et internationales”, *Revue française d’administration publique*, vol. 175, núm. 3, 2020, pàg. 645-659.

JOHNSØN, J., HECHLER, H., DE SOUSA, L., i MATHISEN, H., *How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators*, U4 Issue, núm. 8, 2011.

KIRBY, N., “An ‘Institution-First’ Conception of Public Integrity”, *British Journal of Political Science*, núm. 51, 2021, pàg. 1620-1635.

KLITGAARD, R., *Controlling corruption*, University of California Press, Berkeley, 1988.

KURIS, G., “Watchdogs or guard dogs: Do anti-corruption agencies need strong teeth?”, *Policy and Society*, vol. 34, núm. 2, 2015, pàg. 125-135.

LEE, D. S., MEYER-SAHLING, J.-H., i PARK, S., “Learning effects of anti-corruption reform in public organisations: explanations from social psychological theory”, *Public Management Review*, 2022, DOI: 10.1080/14719037.2022.2051064.

LÓPEZ PAGÁN, J., “Transparencia y ética pública como instrumentos de la integridad y del desarrollo sostenible”, en CASTILLO BLANCO, F. (Coord.), *Compliance e integridad en el sector público*, Tirant lo Blanch, València, 2019, pàg. 49-80.

LOZANO CUTANDA, B., “Urbanismo y corrupción: algunas reflexiones desde el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 172, 2007, pàg. 339-361.

MANTECA VALDELANDE, V., “Instrumentos reguladores internos de las Administraciones Públicas (1)”, *Actualidad Administrativa*, núm. 5, maig 2015, 1-8

MAURI MAJÓS, J., “La naturaleza jurídica de los acuerdos de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y sus relaciones con la ley y el reglamento”, *Quaderns de Dret Local*, núm. 6, 2004, pàg. 32-39.

- “Las relaciones de puestos de trabajo y la gestión de la función pública local”, *Quaderns de Dret Local*, núm. 2, 2003, pàg. 42-66,

MARTÍNEZ GARCÍA, D., “Anonimato, seudonimato y confidencialidad: Hacia un marco integral y coherente de protección de los alertadores”, a PONCE SOLÉ, J. i VILLORIA MENDIETA, M. (dir.), i CAPDEFERRO VILLAGRASA, Ò. (coord.), *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2020. La regulación de la protección de los alertadores y denunciantes (whistleblowers)*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2021, pàg. 181-213.

MEAGHER, P., “Anti-corruption agencies: rhetoric versus reality”, *The Journal of Policy Reform*, vol. 8, núm. 1, 2005, pàg. 69-103.

MENZEL, D., “Research on ethics and integrity in public administration: moving forward, looking back”, *Public Integrity*, vol. 17, núm. 4, 2015, pàg. 343-370.

MONTEDURO, F., CECCHETTI, I., LAI, Y. i ALLEGRINI, V., “Does stakeholder engagement affect corruption risk management?”, *Journal of Management and Governance*, núm. 25, 2021, pàg. 759–785.

NAGIN, D., “Deterrence in the Twenty-First Century”, *Crime and Justice*, vol. 42, núm. 1, 2013, pàg. 199-263.

NEVADO-BATALLA MORENO, P. T., *Adopción y control de decisiones públicas. Integridad y legitimación institucional por el acierto*, Tirant lo Blanch, València, 2021.

NIETO MARTÍN, A. (Dir.), *Public compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*, UCLM, Madrid, 2014.

NIETO MARTÍN, A. i GARCÍA MORENO, B., “De la ética pública al public compliance: sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas”, a GÓMEZ COLOMER, J. L. (dir.), *Tratado sobre compliance penal. Responsabilidad penal de las*

personas jurídicas y modelos de organización y gestión, Tirant lo Blanch, València, 2019, 379-408.

PAREJO ALFONSO, L., “La potestad de autoorganización de la Administración Local”, *Documentación Administrativa*, núm. 228, 1991, pàg. 13-43.

PATERNOSTER, R., “How Much Do We Really Know about Criminal Deterrence”, *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 100, núm. 3, 2010, pàg. 765-824.

PEREIRA, B., “Corégulation, entreprises - Agence française anticorruption. À quoi sert l’Agence française anticorruption?”, *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, vol. 144, núm. 2, 2021, pàg. 29-37.

PINTOR LATORRE, M., “Fundamentos criminológicos para el análisis y prevención de la corrupción”, a CAPDEFERRO VILLAGRASA, Ò. (Coord.), *Compliance urbanístico: fundamentos teóricos, estudio de casos y desarrollo de herramientas anticorrupción*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pàg. 131-145.

PIÑAR MAÑAS, J. L., “Sobre la Directiva (UE) 2019/1937 de protección de los denunciantes de infracciones (Whistleblowers)”, a ORTEGA BURGOS, E. i PASTOR RUIZ, F. (dir.), *Derecho Administrativo 2022*, Tirant lo Blanch, València, 2022, pàg. 449-474.

- “La transposición de la Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión”, a PONCE SOLÉ, J. i VILLORIA MENDIETA, M. (dir.), i CAPDEFERRO VILLAGRASA, Ò. (coord.), *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2020. La regulación de la protección de los alertadores y denunciantes (whistleblowers)*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2021, pàg. 101-129.

PLISCOFF-VARAS, C. i LAGOS-MACHUCA, N., “Efecto de las capacitaciones en la reflexión sobre ética y corrupción”, *Revista de Administração Pública*, vol. 55, núm. 4, 2021, pàg. 950-968.

PONCE SOLÉ, J., “Las oficinas y agencias locales anticorrupción como instrumentos para promover el buen gobierno y el derecho de los ciudadanos a la buena administración. Propuesta de una lista de comprobación de la calidad de su diseño”, *Anuario de Derecho Municipal 2016*, UAM-IDL, Madrid, 2017, pàg. 47-89.

- “La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local (con referencias al Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno)”, *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local -Institut de Dret Públic, 2013, pàg. 93-140.

PONCE SOLÉ, J. i VILLORIA MENDIETA, M. (dir.), i CAPDEFERRO VILLAGRASA, Ò. (coord.), *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2020. La regulación de la protección de los alertadores y denunciantes (whistleblowers)*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2021.

POPE, J. i VOGL, F., “Making anti-corruption agencies more effective”, *Finance and Development*, juny, 2000, pàg. 6-9.

RABIE, M. O., i ABDUL MALEK, M., “Ethical Leadership and Employee Ethical Behavior: A Moderated Mediation Mechanisms”, *SEISENSE Journal of Management*, vol. 3, núm. 2, 2020, pàg. 73-88.

RECIO SÁEZ DE GUINOA, J. M., “Potestad organizatoria de las administraciones públicas, ordenación de puestos de trabajo y control judicial”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, 2008, pàg. 263-320.

ROSE-ACKERMAN, S., “The institutional economics of corruption”, a DE GRAAF, G.; VON MARAVIĆ, P. i WAGENAAR, P. (ed.), *The good cause: Theoretical perspectives on corruption*, Barbara Budrich, Leverkusen, 2010, pàg. 47-63.

- *Corruption: a study in political economy*, Academic Press, Nova York, 1978.
- “The economics of corruption”, *Journal of public economics*, vol. 4, núm. 2, 1975, pàg. 187-203.

SÁEZ LARA, C., *La protección de denunciantes: propuesta de regulación para España tras la directiva Whistleblowing*, Tirant lo Blanch, València, 2020.

SAKIB N. H., “Anti-corruption Agencies”, a FARAZMAND, A. (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Springer, Cham, 2020, pàg. 1-10.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, M., “¿Afecta la corrupción y su investigación policial a los objetivos del desarrollo sostenible?”, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 8, núm. 1, 2021, pàg. 91-104.

SARMIENTO, D., “La autoridad del Derecho y la naturaleza del *soft law*”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 28, 2006, pàg. 221-266.

SCHÜTTE, S. A., “The fish’s head: Appointment and removal procedures for anti-corruption agency leadership”, *U4 Issue*, núm. 12, 2015.

SIERRA RODRÍGUEZ, J., “Impulso europeo al whistleblowing y las autoridades de integridad”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 19, 2020, pàg. 64-85.

- “Anonimato y apertura de los canales de denuncia de la corrupción”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 55, 2020, pàg. 1-41.

SINGH, K., OMAR, A. S., i MOHD DESA, Z. (2021), “Unethical Behaviour and Its Impact on Work Performance Amongst Public Employees in The Education Department”, *International Journal of Accounting, Finance and Business*, vol. 6, núm. 33, 2021, pàg. 20-27.

SOUSA DA CUNHA, R. A.; DA EIRA SERRA, S. A. i OLIVEIRA COSTA, M.M., “Medidas de combate à corrupção em Portugal”, *Tourism & Management Studies*, vol. 2, 2013, pàg. 693-705.

SUBIRANA DE LA CRUZ, S. i FORTUNY CENDRA, M. (Dir.), *Compliance en el sector públic*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2020.

TEJADA PLANA, D., *Behavioral Compliance: Reforzando el compliance a través de la ética conductual*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021.

TREVIÑO, L. K.; DEN NIEUWENBOER, N. A. i KISH-GEPHART, J. J., “(Un)Ethical behavior in organizations”, *Annual Review of Psychology*, vol. 65, 2014, pàg. 635-660.

VAN MONTFORT, A.; BECK, L. i TWINJSTRA, A., “Can integrity be taught in public organizations?”, *Public Integrity*, vol. 15, núm. 2, 2013, pàg. 117-132.

VILLAVERDE GÓMEZ, M. B., “Consello de Contas de Galicia: fomento da integridade desde o control interno das entidades públicas”, *Administración & cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 15, núm. 1, 2020, pàgs. 131-146.

VILLORIA MENDIETA, M. i IZQUIERDO SÁNCHEZ, A., *Ética pública y buen gobierno. Valores e instituciones para tiempos de incertidumbre*, Tecnos, 2ª ed., Madrid, 2020.

VILLORA, M. i JIMÉNEZ, F., “La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 138, 2012, pàg. 109-134.

WACHS, J., FAZEKAS, M. i KERTÉSZ, J., “Corruption risk in contracting markets: a network science perspective”, *International Journal of Data Science and Analytics*, núm. 12, 2021, pàg. 45-60.

INFORMES I ALTRES FONTS

AVAF, *Memòria d'activitat exercici 2021*, AVAF, València, 2022.

COMISSIÓ EUROPEA, *Informe de lucha contra la corrupción COM(2014) 38 final, de 3 de febrero de 2014 (Anexo: España)*, UE, 2014.

CONSELL D'EUROPA, *Resolution (97) 24, On the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption*, de 6 de novembre de 1997.

GRECO, *GrecoEval5Rep (2018) QUINTA RONDA DE EVALUACIÓN: Prevención de la corrupción y promoción de la integridad en Gobiernos centrales (altas funciones ejecutivas) y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Informe de evaluación: España*, GRECO-Consell d'Europa, juny 2019.

OAIB, *Memòria 2021*, OAIB, 2022.

- *Memòria 2020*, OAIB, 2021.

OCDE, *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, OECD Publishing, 2020.

- *Behavioural Insights for Public Integrity. Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Publishing, 2018.
- *OECD Strategic Approach to Combating Corruption and Promoting Integrity*, OECD Publishing, 2018.
- *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition*, OECD Publishing, 2013.
- *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, GOV/PGC/GF(2009)1, OCDE, 2009.
- *Managing Conflict of Interest in the Public Service. OECD guidelines and country experiences*, OECD Publishing, 2003, París.

OCDE, AFA i GRECO, *Global Mapping of Anti-Corruption Authorities: Analysis Report*, maig 2020.

OLAF, *Detección de conflictos de intereses en los procedimientos de contratación pública en el marco de las acciones estructurales. Guía práctica para los responsables de la gestión*, consultable a: <https://ec.europa.eu/sfc/sites/default/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-ES.pdf>

ONU, Resolució S-32/1. *Nuestro compromiso común de afrontar eficazmente los desafíos y aplicar medidas para prevenir y combatir la corrupción y reforzar la cooperación internacional*, A/RES/S-32/1, resolució aprovada per l'Assemblea General el dia 2 de juny de 2021.

- *Marrakech declaration*, CAC /COSP/2011/CRP.14, 2011.
- *Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies*, de 26-27 de novembre de 2012.

PARLAMENT EUROPEU, *European Parliament recommendation of 17 February 2022 to the Council and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy concerning corruption and human rights (2021/2066(INI))*, 2022.

UNODC, *State of integrity: A guide on conducting corruption risk assessments in public organizations*, UN, Viena, 2020.

- *Guía Técnica de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*, Naciones Unidas, Nova York, 2010.

VII- Annex 1: Taules comparatives



1

	Oficina Antifrau de Catalunya (OAC)	Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Valenciana Antifrau (AVA)	Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears (OAIB)	Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (O AFC)
Normativa reguladora	<ul style="list-style-type: none"> - Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya (LOAC) - Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya (NARI). 	<ul style="list-style-type: none"> - Llei 11/2016, de 28 de novembre, de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana (LAVAF) - Reglament de funcionament i règim interior de l'Agència. 	<ul style="list-style-type: none"> - Llei 16/2016, de 9 de desembre, de creació de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears (LOAIB) - Reglament de Funcionament i Règim Interior. 	<ul style="list-style-type: none"> - Llei 2/2021, de 18 de juny, de lluita contra el frau i la corrupció a Andalusia i protecció de la persona denunciante (LOAFC). - Reglament de Règim Interior i Funcionament de l'O AFC.
Potestat per elaborar i aprovar els reglaments de règim interior	<ul style="list-style-type: none"> - El director o directora de l'OAC dicta les seves normes organitzatives i de règim interior amb la finalitat d'adaptar l'estructura de l'Oficina als requeriments de la normativa de nova aplicació. 	<ul style="list-style-type: none"> - La direcció elabora i aprova el reglament de funcionament, prèvia presentació a les Corts. 	<ul style="list-style-type: none"> - La direcció elabora un projecte de reglament intern, que serà tramès a una comissió parlamentària, que en farà la tramitació i, si s'escau, l'aprovació. - La direcció pot proposar modificacions al reglament, seguint el mateix procediment. - <i>(La direcció pot elevar al Govern de les Illes Balears propostes de desenvolupament reglamentari per donar compliment a la llei.)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - La direcció elabora un projecte de reglament de règim interior i funcionament, que remet a la Mesa del Parlament, per a que sigui aprovat (l'aprova el Parlament).



Naturalesa jurídica	<ul style="list-style-type: none"> - Entitat de dret públic - Actua amb independència de les administracions - S'adscriu al Parlament de Catalunya - Personalitat jurídica pròpia - Plena capacitat d'obrar 	<ul style="list-style-type: none"> - Entitat - Actua amb independència de les administracions - S'adscriu a les Corts - Personalitat jurídica pròpia - Plena capacitat d'obrar per al compliment de les seves finalitats 	<ul style="list-style-type: none"> - Entitat de dret públic - Exerceix les seves funcions amb plena independència - Depèn orgànicament del Parlament de les Illes Balears - Personalitat jurídica pròpia - Plena capacitat d'obrar per al compliment de les seves finalitats 	<ul style="list-style-type: none"> - Entitat de dret públic - Actua amb plena autonomia i independència funcional de les administracions, institucions i entitats compresos en el seu àmbit d'actuació. - S'adscriu al Parlament d'Andalusia - Personalitat jurídica pròpia - Plena capacitat d'obrar per al compliment de les seves finalitats
Àmbit d'actuació	<ul style="list-style-type: none"> - Administració de la Generalitat, ens locals i universitats públiques, i els seus organismes, entitats vinculades, empreses públiques, fundacions i consorcis. - Persones físiques i jurídiques privades concessionàries de serveis o perceptores de subvencions públiques i contractistes. - Límit 1: autonomia local → examinar/instar actuació d'investigació i 	<ul style="list-style-type: none"> - Administració de la Generalitat. - Corts Valencianes, Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes, Consell Valencià de Cultura, Acadèmia Valenciana de la Llengua, Comitè Econòmic i Social, Consell Jurídic Consultiu i qualsevol altra institució estatutària anàloga que es pugui crear en el futur, en relació amb la seva activitat administrativa i pressupostària. 	<ul style="list-style-type: none"> - Govern de les Illes Balears, Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears i ens del sector públic instrumental, integrat pels organismes autònoms, entitats públiques empresarials, societats mercantils públiques, fundacions del sector públic i consorcis que estiguin sota la dependència de l'Administració de la comunitat autònoma o vinculats a ella. 	<ul style="list-style-type: none"> - Institucions i òrgans previstos en el títol IV de l'Estatut d'Autonomia per a Andalusia, i altres entitats públiques que tinguin la consideració d'Administració institucional de la Junta d'Andalusia. - Entitats integrants de l'Administració local de la Comunitat Autònoma d'Andalusia i organismes públics i entitats de dret públic o privat vinculats o dependents d'aquestes.



	<p>inspecció. Assessorament en prevenció.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Límit 2: llibertat acadèmica de les universitats públiques. 	<ul style="list-style-type: none"> - Entitats integrants de l'administració local de la Comunitat Valenciana i entitats del sector públic vinculades o dependents. - Universitats públiques valencianes i entitats del sector públic vinculades o dependents. - Corporacions de dret públic (activitats subjectes a dret administratiu). - Associacions constituïdes per administracions públiques, organismes i entitats públiques. - Activitats de persones físiques o jurídiques concessionàries de serveis o perceptores d'ajudes o subvencions públiques, o determinats contractistes o subcontractistes. - Partits polítics, organitzacions sindicals i organitzacions empresarials. - Qualsevol entitat, independentment de la tipologia o la forma jurídica, finançada majoritàriament per administracions públiques o subjecta al domini efectiu d'aquestes. - Límit: garantir respecte autonomia → investigacions que afectin a entitats que 	<ul style="list-style-type: none"> - Consells insulars i ens dependents o vinculats a aquests, inclosos consorcis. - Municipis i altres ens de l'Administració local de les Illes Balears, així com els seus ens dependents o vinculats, inclosos mancomunitats i consorcis. - Parlament de les Illes Balears. - Sindicatura de Comptes, Consell Consultiu, Consell Econòmic i Social, Agència Tributària de les Illes Balears i tots els òrgans estatutaris i les entitats públiques de les Illes Balears. - Universitat de les Illes Balears. - Qualsevol ens amb participació pública en la seva personalitat jurídica o que tingui com a origen fons públics en el seu capital social o accionariat. - Límit: garantir respecte autonomia → investigacions que afectin a entitats que tinguin reconeguda autonomia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Universitats públiques andaluses i organismes públics i entitats de dret públic o privat vinculats o dependents d'aquestes. - Persones físiques i jurídiques privades concessionàries de serveis o perceptores de subvencions públiques o se'ls hagin atorgat crèdits, avals o altre tipus d'ajuda, benefici o prestació, o hagin obtingut permisos, llicències o autoritzacions. - Persones que prestin serveis en el sector públic andalús, i a la resta d'institucions, òrgans i organismes previstos en l'àmbit d'aplicació de la Llei. - Persones denunciants → persones físiques o jurídiques i entitats sense personalitat jurídica que formulin una denúncia davant l'Oficina, sobre fets que poguessin ser constitutius de frau, corrupció, conflicte d'interès o qualsevol altra activitat il·legal que vagi en detriment d'interessos públics o financers. - Límit general: garantir l'autonomia → entitats que la tinguin reconeguda.
--	---	--	--	---



		tinguin reconeguda autonomia.		<ul style="list-style-type: none"> - Límit especial 1: àmbit local→ principi d'autonomia local pel que fa les funcions en l'àmbit de l'Administració local d'Andalusia (art. 10 LOAFC). - Límit especial 2: àmbit universitats públiques andaluses→ principi d'autonomia universitària (art. 11 LOAFC). - Límit especial 3: límit investigacions→ limitació funcions i trasllat de les actuacions a l'òrgan competent de l'Administració local (art. 21.4 LOAFC).
Dependència orgànica i retiment de comptes de les oficines	<ul style="list-style-type: none"> - Es relaciona amb el Parlament mitjançant la comissió parlamentària que s'estableixi. - MEMÒRIA: <ul style="list-style-type: none"> • Informació detallada en relació amb les activitats de l'Oficina. • No han d'incloure's dades personals que permetin identificació de persones afectades fins que no recaigui sanció penal o administrativa ferma. • Han de constar el número i tipus 	<ul style="list-style-type: none"> - Es relaciona amb Les Corts mitjançant la comissió parlamentària que s'estableixi. - MEMÒRIA: <ul style="list-style-type: none"> • Número i naturalesa de les denúncies presentades i també les que van ser objecte d'investigació i el resultat d'aquestes, amb especificació dels suggeriments o recomanacions formulades a l'administració i del 	<ul style="list-style-type: none"> - Es relaciona amb el Parlament per mitjà de la Mesa del Parlament de les Illes Balears i la comissió parlamentària que s'estableixi. - MEMÒRIA: <ul style="list-style-type: none"> • Anàlisi global de les conclusions derivades de l'actuació investigadora i inspectora, i la proposta de mesures que es considerin apropiades, i la referència a mesures o actuacions adoptades pels òrgans competents. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es relaciona amb el Parlament a través d'una comissió permanent de nova creació. - MEMÒRIA: <ul style="list-style-type: none"> • Número i tipus d'actuacions realitzades, amb estimació de la dedicació, temps i recursos utilitzats. • Nombre de denúncies presentades, amb indicació de les que suposen l'inici de procediments d'investigació i inspecció



	<p>d'actuacions realitzades, amb indicació expressa dels expedients iniciats, resultats de les investigacions practicades i especificació de recomanacions i requeriments cursats a les administracions públiques, i les seves respostes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fer esment dels expedients tramitats per l'Oficina que hagin estat enviats a l'autoritat judicial o al Ministeri Fiscal. • Liquidació del pressupost de l'Oficina en l'exercici anterior. • Situació de la plantilla, amb la relació de llocs de treball. 	<p>nombre de procediments oberts a instàncies de l'agència, tant de caràcter administratiu com de caràcter judicial, contra funcionaris i càrrecs públics.</p> <ul style="list-style-type: none"> • No dades i referències personals que permetin la identificació de persones afectades, excepte quan ja siguin públiques a conseqüència de sentència penal o administrativa ferma. <p>- RENDICIÓ DE COMPTE A LA CIUTADANIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De la gestió en àmbit de la prevenció, investigació i avaluació de polítiques i pràctiques relatives al frau i la corrupció existent en administracions públiques valencianes i el seu sector públic instrumental. • Ciutadania informada degudament. • Proporciona resultats de la seva acció als mitjans de comunicació, i també organitza trobades amb 	<ul style="list-style-type: none"> • No dades personals que permetin identificació de persones afectades tret que aquests siguin públiques a conseqüència d'una sentència ferma o que hagin estat sancionades fermament per contravenir el deure de col·laboració. • Han de constar número i tipus d'actuacions realitzades, amb indicació expressa dels expedients iniciats, dedicació, temps i recursos utilitzats, resultats de les investigacions practicades i especificació de recomanacions i requeriments cursats a les administracions i els ens públics, i les seves al·legacions. • Expedients tramitats enviats a l'autoritat judicial o al ministeri fiscal. • Estimació de les possibles quantitats econòmiques reclamades en via judicial o administrativa. 	<p>o que han estat arxivades o inadmeses a tràmit.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concreció actuacions traslladades als òrgans competents de les entitats integrants de l'Administració local de la Comunitat Autònoma d'Andalusia. • Concreció dels procediments d'investigació i inspecció tramitats que: <ol style="list-style-type: none"> a) han estat traslladats a l'autoritat judicial o al Ministeri Fiscal, amb indicació dels procediments iniciats b) han estat traslladades a altres òrgans, en haver-se apreciat indicis de la comissió de possibles infraccions administratives, disciplinàries, comptables o concurrència de causes que justifiquin la iniciació d'un procediment de reintegrament de subvencions o qualsevol tipus
--	---	---	--	--



		<p>la societat civil per a participar-los directament els resultats de la seva activitat i les actuacions portades a terme, assenyalant les dificultats o reticències trobades.</p> <ul style="list-style-type: none">• Liquidació del pressupost de l'Agència de l'exercici anterior.	<ul style="list-style-type: none">• Variacions corresponents a la gestió del personal propi.• Liquidació del pressupost de l'Oficina de l'exercici anterior.• Situació de la plantilla, amb la relació de llocs de treball.	<p>d'ajudes, revisió d'ofici o altres actuacions per a la restitució de la legalitat o reparació del mal causat, amb la indicació dels procediments iniciats pels òrgans que són competents i el resultat d'aquests.</p> <p>c) que han suposat l'inici de procediments sancionadors per la possible comissió de les infraccions tipificades a la LOAFC i el resultat d'aquests.</p> <p>d) que han suposat l'inici de procediments sancionadors per la possible comissió de les infraccions tipificades en la Llei 3/2005, de 8 d'abril, i el resultat d'aquests.</p> <p>e) que han finalitzat mitjançant resolució dictada de conformitat amb el</p>
--	--	--	---	--



				<p>que s'estableix en l'art. 23.4.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concreció propostes i recomanacions formulades i les respostes a aquestes. • Concreció comunicacions practicades amb finalitat de reparar les represàlies i perjudicis soferts per les persones denunciants i les respostes a aquestes. • Concreció comunicacions practicades en els termes previstos en l'art. 38. • Estimació quantitats econòmiques reclamades en via judicial o administrativa. • Concreció incompliments deure de col·laboració. • Liquidació del pressupost de l'Oficina de l'exercici anterior.
Requisits del direct or o direct ora	<ul style="list-style-type: none"> - Majoria d'edat. - Ple ús dels drets civils i polítics. - Complir condicions d'idoneïtat, probitat i professionalitat necessàries per a exercir el càrrec. 	<ul style="list-style-type: none"> - Major d'edat que gaudeixi del ple ús dels seus drets civils i polítics. - Idoneïtat, probitat i professionalitat necessàries per a exercir el càrrec. - Estar en possessió de títol universitari superior que 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconeguda competència - Idoneïtat, honorabilitat, independència i professionalitat necessàries per a exercir el càrrec - Estar en possessió d'una titulació universitària. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconeguda competència - Idoneïtat, honorabilitat, independència i professionalitat. - Titulació universitària idònia per a les funcions atribuïdes. - Més de deu anys d'experiència professional



	<ul style="list-style-type: none"> - Veïnatge administratiu de Catalunya. 	<p>resulti idoni per a les funcions atribuïdes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Més de deu anys d'activitat laboral o professional relacionada amb l'àmbit funcional de l'agència. - Veïnatge administratiu de la Comunitat Valenciana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Més de deu anys d'experiència professional acreditada. - Veïnatge administratiu de la comunitat. 	<p>acreditada relacionada amb la prevenció i lluita contra el frau, la corrupció i el conflicte d'interessos.</p>
Duració mandat Direcció	<ul style="list-style-type: none"> - 6 anys; no renovable 	<ul style="list-style-type: none"> - 7 anys; no renovable 	<ul style="list-style-type: none"> - 5 anys; prorrogable per 5 anys més 	<ul style="list-style-type: none"> - 5 anys; no renovable
Nome name nt del direct or o direct ora	<ul style="list-style-type: none"> - Proposició: president/a del Govern. - Elecció: majoria de 3/5 parts del Ple del Parlament; majoria absoluta en segona votació. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proposició: a Les Corts per organitzacions socials que treballin contra el frau i la corrupció en la Comunitat Valenciana i pels grups parlamentaris. - Elecció: majoria de 3/5 parts del Ple de Les Corts. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proposició: grups parlamentaris a la Mesa del Parlament. - Elecció: majoria de 3/5 parts del Parlament de les Illes Balears; majoria absoluta en segona votació. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proposició: grups parlamentaris a la Mesa del Parlament. - Elecció: majoria de 3/5 parts del Ple del Parlament d'Andalusia; majoria absoluta en segona votació.
Cessa ment del direct or o direct ora	<ul style="list-style-type: none"> - Renúncia. - Extinció del mandat. - Incompatibilitat sobrevinguda. - Incapacitat declarada judicialment. 	<ul style="list-style-type: none"> - Renúncia. - Extinció del mandat. - Incompatibilitat sobrevinguda. - Incapacitat declarada judicialment. 	<ul style="list-style-type: none"> - Renúncia. - Extinció del mandat. - Incompatibilitat sobrevinguda (amb dret tràmit d'audiència). - Incapacitat declarada judicialment. 	<ul style="list-style-type: none"> - Renúncia. - Extinció del mandat. - Causes d'incompatibilitat previstes en l'art. 27 amb posterioritat a la presa de possessió del càrrec. - Defunció o incapacitat declarada per decisió judicial ferma.



	<ul style="list-style-type: none"> - Inhabilitació per a l'exercici dels drets polítics declarada per decisió judicial ferma. - Condemna mitjançant sentència ferma a causa de delictes. - Negligència notòria i greu en el compliment de les obligacions i deures del càrrec. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inhabilitació per a l'exercici dels drets polítics declarada per decisió judicial ferma. - Imputació amb mesures cautelars, apertura de judici oral o condemna (ferma) per delictes. - Negligència notòria i greu en el compliment de les obligacions i deures del càrrec. - Pèrdua del veïnatge administratiu de la Comunitat Valenciana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inhabilitació per a l'exercici dels drets polítics declarada per decisió judicial ferma. - Imputació amb mesures cautelars, apertura de judici oral o condemna (ferma) per delictes. - Negligència notòria i greu en el compliment de les obligacions i deures del càrrec. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inhabilitació per a l'exercici dels drets polítics declarada per decisió judicial ferma. - Condició d'investigada en un procediment penal per delictes en el qual s'hagin adoptat mesures cautelars contra la persona titular de la Direcció de l'Oficina, d'encausada en un procediment penal per delictes o de condemnada mitjançant sentència ferma per delictes. - Negligència notòria i greu en el compliment de les obligacions i deures del càrrec.
Incompatibilitats del directiu o directora	<ul style="list-style-type: none"> - Mandat representatiu. - Condició de membre del Consell de Garanties Estatutàries, del Tribunal Constitucional, del Síndic de Greuges i de la Sindicatura de Comptes o qualsevol càrrec designat pel Parlament de Catalunya o per les Corts Generals. - Qualsevol càrrec polític o funció administrativa de l'Estat, de les comunitats autònomes, dels ens locals i dels seus ens vinculats o 	<ul style="list-style-type: none"> - Càrrec representatiu. - Condició de membre del Tribunal Constitucional, Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes, Consell Valencià de Cultura, Acadèmia Valenciana de la Llengua, Comitè Econòmic i Social, Consell Jurídic Consultiu o de qualsevol càrrec designat per les Corts, pel Congrés dels Diputats o pel Senat. - Càrrec polític o funció administrativa de l'Estat, de les comunitats autònomes, 	<ul style="list-style-type: none"> - Mandat representatiu en l'àmbit estatal, autonòmic, insular i local. - Condició de membre del Consell Consultiu, del Tribunal Constitucional, del Síndic de Greuges i de la Sindicatura de Comptes o càrrec designat pel Parlament de les Illes Balears, el Congrés dels Diputats o el Senat de l'Estat. - Càrrec polític o funció administrativa de l'Estat, de les comunitats autònomes, dels ens insulars o locals i 	<ul style="list-style-type: none"> - Càrrec representatiu a conseqüència de la celebració d'eleccions. - Càrrec designat pel Parlament d'Andalusia, pel Congrés dels Diputats o pel Senat. - Càrrec d'elecció o designació política o que impliqui desenvolupament de funcions administratives, pertanyent a l'Administració General de l'Estat, les administracions de les comunitats autònomes, les entitats que integren l'Administració local, els



	<p>dependents, així com els organismes o institucions comunitàries o internacionals.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exercici de qualsevol activitat professional, mercantil o laboral. - Exercici en actiu de les carreres judicial i fiscal. - Qualsevol càrrec directiu o d'assessorament en associacions, fundacions i altres entitats sense ànim de lucre. 	<p>dels ens locals i dels ens que estan vinculats o que depenguin d'aquests, i també dels organismes o institucions comunitàries internacionals.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exercici d'activitat professional, mercantil o laboral. - Exercici en actiu de la carrera judicial i fiscal. - Càrrec directiu o d'assessorament en associacions, fundacions i entitats sense ànim de lucre. - Afiliació a partit polític, sindicats o associacions professionals o empresarials. 	<p>dels seus ens vinculats o dependents, així com dels organismes o les institucions comunitàries o internacionals.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exercici de qualsevol activitat professional, mercantil o laboral. - Exercici en actiu de les carreres judicial i fiscal - Càrrec directiu o d'assessorament en associacions, fundacions i entitats sense ànim de lucre. 	<p>organismes públics i entitats de dret públic o privat vinculats o dependents de les administracions públiques, les universitats públiques i els organismes o institucions de la Unió Europea o internacionals.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exercici d'activitat professional, mercantil o laboral. - Exercici en actiu de la carrera judicial i fiscal. - Desenvolupament de càrrec directiu o d'assessorament en associacions, fundacions i entitats sense ànim de lucre. - Afiliació a partit polític, sindicat o associació professional o empresarial.
La Direcció Adjunta	<ul style="list-style-type: none"> - Col·laboració en tasques encomanades pel Director/a. - Funcions delegades pel Director/a. - Substitució del Director/a en cas d'absència o incapacitat temporal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dona suport tècnic i assistència a la direcció de l'Agència. - Impulsa, coordina i supervisa l'exercici de les funcions de les diferents unitats, - Exercici de les tasques que la direcció li encomana o delega, incloent la delegació 	<ul style="list-style-type: none"> - Col·labora amb el director o la directora en les tasques que aquest li encomani, - Substitueix el director/a en cas d'absència o incapacitat temporal. - Assumeix les funcions que li delegui el director/a. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exercici de les competències que la Direcció li delega. - Assisteix la Direcció en l'acompliment de les seves funcions. - Coordina les subdireccions de l'Oficina.



	<ul style="list-style-type: none"> - El nomena el director o directora de l'OAC, prèvia conformitat de la comissió parlamentària. 	<p>de signatura (excepcionalment).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Suplència de la direcció en cas de vacant, absència o malaltia, així com en els casos en què hagués sigut declarada la abstenció o recusació de la direcció. - Ocupa el càrrec la persona titular de la Direcció d'Assumptes Jurídics. 	<ul style="list-style-type: none"> - Assumeix interinament les funcions del director o la directora quan es produeixi el cessament. - El director o la directora, prèvia conformitat de la corresponent comissió parlamentària, pot designar una persona per a ocupar el càrrec de director adjunt o directora adjunta. - Persona que pertanyi a un cos funcional de qualsevol administració pública. - Comptar amb més de deu anys d'experiència professional acreditada. - Aplicables les condicions d'elegibilitat i les incompatibilitats corresponents al director o la directora. - Selecció atenent els principis de mèrit i capacitat i als criteris d'idoneïtat. Es garantirà la publicitat i la concurrència. 	<ul style="list-style-type: none"> - Col·labora amb la Direcció en la planificació i direcció de les activitats de l'Oficina. - Impulsa les relacions institucionals de l'Oficina - Coordina tota actuació de l'Oficina relacionada amb l'activitat parlamentària; especialment, la proposta de Memòria anual de l'Oficina, així com les propostes d'informes especials i recomanacions, per al cas de fets urgents o greus sobre assumptes relacionats amb el frau, la corrupció i els conflictes d'interessos. - Impulsa accions i recomanacions que fomentin marcs d'integritat pública, proposant en les matèries competència de l'Oficina estratègies, plans, programes conjunts, convenis, protocols i acords de col·laboració i cooperació amb institucions públiques, òrgans de les administracions, entitats, universitats i persones físiques o jurídiques, amb la finalitat de propiciar
--	--	--	---	---



				<p>activitats preventives i formatives.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Col·labora amb la Direcció en l'organització del funcionament intern de l'Oficina, auxiliant-la en l'exercici de les seves potestats rectores, organitzatives i disciplinàries. - Exerceix qualsevol altra funció que la Direcció li encomani o que el reglament li atribueixi expressament.
Potestat autòrganitzativa de la Direcció	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovació pressupost i institució de què depèn: facultat d'organització pressupostària reconeguda per llei i atribuïda a la direcció de l'Oficina. Incorporació als pressupostos generals aprovats pel Govern de la Generalitat. - Aprovació llocs de treball i convocatòria de places: competència de la direcció de l'Oficina aprovar la relació de llocs de treball. L'OAC selecciona el seu propi personal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovació pressupost i institució de què depèn: facultat d'organització pressupostària reconeguda per llei i atribuïda a la direcció de l'Agència. Partida independent dels pressupostos generals de les Corts Valencianes. - Aprovació llocs de treball i convocatòria de places: competència de la direcció de l'Agència elaborar i aprovar la relació de llocs de treball. La direcció de l'oficina té facultat per a convocar i resoldre els 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovació pressupost i institució de què depèn: facultat d'organització pressupostària reconeguda per llei i atribuïda a la direcció de l'Oficina. Incorporació als pressupostos generals aprovats pel govern. - Aprovació llocs de treball i convocatòria de places: relació llocs de treball s'aprova per la comissió parlamentària competent, prèvia presentació per part de la direcció de l'oficina. La direcció de l'oficina estableix les bases i el sistema de 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovació pressupost i institució de què depèn: facultat d'organització pressupostària reconeguda per llei i atribuïda a la direcció de l'Oficina. <u>Especialitat:</u> relació de llocs de treball, retribucions del personal i increment de la despesa pública anual són competència de la Mesa del Parlament. El pressupost de l'oficina és una secció del pressupost del parlament. - Aprovació llocs de treball i convocatòria de places: competència per a aprovar la relació de llocs de treball



		procediments de provisió de llocs de treball.	provisió dels llocs de treball, amb possibilitat de comptar amb l'Escola Balear d'Administració Pública, i l'adjudicació dels llocs de treball correspon a la direcció de l'oficina.	s'atribueix a la Mesa del Parlament d'Andalusia.
El personal de l'oficina	<ul style="list-style-type: none"> - Normativa o règim d'aplicació al personal: règim aplicable al personal al servei del parlament autonòmic. - Relació de treball amb l'oficina: personal funcionari, eventual o laboral. - Drets, deures o obligacions: dret de formació. Deure de secret → confidencialitat investigacions. 	<ul style="list-style-type: none"> - Normativa o règim d'aplicació al personal: personal subjecte a la normativa reguladora del personal de les Corts. - Relació de treball amb l'oficina: relació estatutària. - Drets, deures o obligacions: dret de formació. Deure de secret → confidencialitat investigacions. Causes d'incompatibilitat establertes per a funcionaris i funcionàries, i cessament per les causes que normativament es prevegin a les normes que se'ls hi apliquin. 	<ul style="list-style-type: none"> - Normativa o règim d'aplicació al personal: legislació sobre funció pública aplicable al personal al servei de l'administració autonòmica. - Relació de treball amb l'oficina: relació estatutària. - Drets, deures o obligacions: dret de formació. Deure de secret → confidencialitat investigacions. 	<ul style="list-style-type: none"> - Normativa o règim d'aplicació al personal: normativa reguladora en matèria de personal al servei del Parlament d'Andalusia. - Relació de treball amb l'oficina: relació estatutària. - Drets, deures o obligacions: dret de formació. Deure de secret → confidencialitat investigacions. Obligació addicional → deure d'abstenció reforçat.
Actuacions de prevenció	<ul style="list-style-type: none"> - Relació entre l'oficina i altres organismes equivalents, a fi de col·laborar i elaborar propostes d'actuació. - Formació 	<ul style="list-style-type: none"> - Relació entre l'oficina i altres organismes equivalents, a fi de col·laborar i elaborar propostes d'actuació. - Formació → elaboració de guies. 	<ul style="list-style-type: none"> - Funcions de prevenció agrupades → ètica pública, integritat i prevenció, investigació i lluita contra la corrupció. - Relació entre l'oficina i altres organismes equivalents, a fi 	<ul style="list-style-type: none"> - L'oficina informa preceptivament al parlament sobre els projectes normatius que desenvolupin la LOAFC o que estiguin directament relacionats amb la finalitat i funcions de l'O AFC.



		<ul style="list-style-type: none"> - Anàlisi i avaluació de riscos. - Funció de prevenció de l'art. 4.d LAVAF: l'oficina avalua l'eficàcia dels instruments jurídics i les mesures existents en matèria de prevenció i lluita contra la corrupció i el frau a fi de garantir els màxims nivells d'integritat, eficiència i transparència, especialment en els àmbits de risc assenyalats a la pròpia llei. - Possible bona pràctica Comunitat Valenciana → Llei valenciana 1/2022, de 13 d'abril, de Transparència i Bon Govern de la Comunitat Valenciana preveu una sèrie d'obligacions d'integritat d'interès en les que hi col·labora l'AVAF. 	<ul style="list-style-type: none"> - de col·laborar i elaborar propostes d'actuació. - Formació. - Anàlisi i avaluació de riscos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promoció de bones pràctiques → redacció d'un codi ètic, a fi de prevenir la corrupció i d'altres il·legalitats en perjudici dels interessos públics. - Informe preceptiu de l'oficina anticorrupció en les matèries que li són pròpies, i se li reserva la facultat d'elaborar un codi ètic general per al sector públic. - Relació entre l'oficina i altres organismes equivalents, a fi de col·laborar i elaborar propostes d'actuació. - Formació. - Protecció de denunciants → una adequada protecció pot fomentar la presentació de denúncies.
Actuacions d'investigació	<ul style="list-style-type: none"> - Formes d'iniciació: acord unilateral de la direcció de l'oficina. Requisit previ → comprovació inicial de versemblança. La iniciació pot tenir en el seu origen en una denúncia. - Facultats d'investigació: potestat del personal de l'oficina, en el marc de les seves investigacions, per a personar-se en oficines o dependències dels 	<ul style="list-style-type: none"> - Formes d'iniciació: acord unilateral de la direcció de l'oficina. Les investigacions s'inicien d'ofici per acord del director de l'oficina, prèvia determinació de la seva versemblança. Supòsit addicional → es pot iniciar una investigació, sense prèvia comprovació de versemblança, quan en base a una anàlisi de risc, els 	<ul style="list-style-type: none"> - Formes d'iniciació: acord unilateral de la direcció de l'oficina. L'acord d'iniciació pot ser adoptat per iniciativa del Parlament de les Illes Balears, per acord de la comissió parlamentària corresponent es pot acordar la instància al director o directora, o iniciativa pròpia del director o directora. Requisit previ → 	<ul style="list-style-type: none"> - Formes d'iniciació: acord unilateral de la direcció de l'oficina. L'acord d'iniciació que correspon a la direcció de l'oficina es pot donar en tres supòsits: a iniciativa pròpia, per virtut de petició raonada o per denúncia. Facultats d'investigació: potestat del personal de l'oficina, en el marc de les seves investigacions, per a



<p>subjectes sotmesos al seu àmbit d'actuació per a sol·licitar informació o accedir a documentació; per a realitzar entrevistes personals; per a accedir a comptes corrents en entitats bancàries; i per a la realització de còpies de documents.</p> <p>El director de l'OAC pot sol·licitar a l'òrgan competent l'adopció de mesures cautelars per a assegurar l'eficàcia d'investigacions en curs.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resultats de la investigació: resolució de la direcció de l'oficina. Si irregularitat o mala pràctica no sancionable→ informe amb recomanació de millores de funcionament per a reduir els riscos de corrupció o frau. <p>Si fets investigats originen responsabilitat→ informe i trasllat a l'òrgan competent per iniciar actuacions corresponents.</p> <p>Si cas singular d'especial interès→ informe extraordinari presentat davant el parlament autonòmic.</p>	<p>indicadors aconsellin realitzar la inspecció.</p> <p>L'inici d'ofici: iniciativa pròpia de l'oficina, a sol·licitud del parlament autonòmic, o bé per denúncia.</p> <p>Facultats d'investigació: potestat del personal de l'oficina, en el marc de les seves investigacions, per a personar-se en oficines o dependències dels subjectes sotmesos al seu àmbit d'actuació per a sol·licitar informació o accedir a documentació; per a realitzar entrevistes personals; per a accedir a comptes corrents en entitats bancàries; i per a la realització de còpies de documents.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Infraccions per dificultar la investigació: filtrar informació en el curs d'una investigació (molt greu), negativa a enviar informació requerida per l'oficina (greu) o l'endarreriment en l'enviament (greu), dificultar l'accés a la documentació (greu), falta de completesa de la informació o documentació facilitada a l'oficina (lleu) 	<p>comprovació inicial de versemblança. Supòsit addicional→ es pot iniciar una investigació, sense prèvia comprovació de versemblança, quan en base a una anàlisi de risc, els indicadors aconsellin realitzar la inspecció.</p> <p>Facultats d'investigació: potestat del personal de l'oficina, en el marc de les seves investigacions, per a personar-se en oficines o dependències dels subjectes sotmesos al seu àmbit d'actuació per a sol·licitar informació o accedir a documentació; per a realitzar entrevistes personals; per a accedir a comptes corrents en entitats bancàries; i per a la realització de còpies de documents.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Infraccions per dificultar la investigació: filtrar informació en el curs d'una investigació (molt greu), negativa a enviar informació requerida per l'oficina (greu), dificultar l'accés a la documentació (greu), falsedat informació o documentació (molt greu) - Resultats de la investigació: resolució de la direcció de 	<p>personar-se en oficines o dependències dels subjectes sotmesos al seu àmbit d'actuació per a sol·licitar informació o accedir a documentació; per a realitzar entrevistes personals; per a accedir a comptes corrents en entitats bancàries; i per a la realització de còpies de documents.</p> <p><u>Particularitat</u> dret d'accés a la informació bancària→ la llei andalusa assenyala els supòsits i límits.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Infraccions per dificultar la investigació: possibles infraccions relacionades amb la investigació recollides dins els tipus referits a l'incompliment del deure de col·laboració. <p>Resultats de la investigació: resolució de la direcció de l'oficina. Si fets investigats originen responsabilitat→ informe i trasllat a l'òrgan competent per iniciar actuacions corresponents.</p> <p>Si cas singular d'especial interès→ informe extraordinari presentat davant el parlament autonòmic.</p> <p>Particularitat 1→ de la finalització de la investigació pot derivar procediment</p>
---	---	---	---



	<ul style="list-style-type: none"> - Informació confidencial de les investigacions: confidencialitat i secret de les investigacions. 	<ul style="list-style-type: none"> - Resultats de la investigació: resolució de la direcció de l'oficina. Si irregularitat o mala pràctica no sancionable→ informe amb recomanació de millores de funcionament per a reduir els riscos de corrupció o frau. Si fets investigats originen responsabilitat→ informe i trasllat a l'òrgan competent per iniciar actuacions corresponents. Si cas singular d'especial interès→ informe extraordinari presentat davant el parlament autonòmic. Particularitat→ de la finalització de la investigació pot derivar procediment sancionador per part de la pròpia oficina. - Informació confidencial de les investigacions: confidencialitat i secret de les investigacions. 	<ul style="list-style-type: none"> - l'oficina. Si irregularitat o mala pràctica no sancionable→ informe amb recomanació de millores de funcionament per a reduir els riscos de corrupció o frau. Si fets investigats originen responsabilitat→ informe i trasllat a l'òrgan competent per iniciar actuacions corresponents. Si cas singular d'especial interès→ informe extraordinari presentat davant el parlament autonòmic. - Informació confidencial de les investigacions: confidencialitat i secret de les investigacions. Possibilitat d'indicar que es declari particularment secret un assumpte. 	<ul style="list-style-type: none"> - sancionador per part de la pròpia oficina. Particularitat 2→ conjunt de garanties per a assegurar efectivitat de les seves resolucions de finalització d'investigacions, com ara la possibilitat de manifestar la proximitat de la prescripció i obligació de comunicar a l'oficina la finalització dels procediments d'exigència de les corresponents responsabilitats en via no judicial. - Informació confidencial de les investigacions: confidencialitat i secret de les investigacions.
<p>Altres funcions: lobbies</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Creació d'un sistema registral centralitzat mitjançant el Decret llei 1/2017, de 14 de febrer, pel qual es crea i regula el Registre de grups d'interès de Catalunya. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicació art. 61 LPAC: l'òrgan administratiu que formula la petició pot haver conegut dels fets que poden donar origen al procediment ocasionalment o pel fet de tenir atribuïdes funcions d'inspecció o investigació. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicació art. 61 LPAC: l'òrgan administratiu que formula la petició pot haver conegut dels fets que poden donar origen al procediment ocasionalment o pel fet de tenir atribuïdes funcions d'inspecció o investigació. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicació art. 61 LPAC: l'òrgan administratiu que formula la petició pot haver conegut dels fets que poden donar origen al procediment ocasionalment o pel fet de tenir atribuïdes funcions d'inspecció o investigació.



	<ul style="list-style-type: none"> - Funció de vetllar pel correcte compliment de les obligacions imposades als grups d'interès a la normativa de transparència. 			
<p>Altres funcions: control de transparència</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Llei catalana 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. - Facultat de l'OAC de vetllar pel compliment de la llei de transparència i possibilitat d'aquesta oficina de rebre comunicacions sobre l'incompliment de la llei, sigui per limitacions en el dret d'accés o per omissions en el compliment d'obligacions de transparència derivades de la llei. - Es reconeix al director o directora de l'OAC la potestat per a sol·licitar l'inici de procediments sancionadors derivats d'aquests incompliments. - Paper predominant del Síndic de Greuges, a qui també s'atribueix la competència per a avaluar 	<ul style="list-style-type: none"> - Funció de garantir els màxims nivells de transparència. - Formula recomanacions i presta servei d'assessorament en integritat, ètica i prevenció de la corrupció. 	<ul style="list-style-type: none"> - Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears. - Elements del contingut de la declaració patrimonial que han de presentar alguns subjectes i que queda sota responsabilitat de l'OAIB. 	<ul style="list-style-type: none"> - Formula propostes i recomanacions. - Publicitat de la informació relativa a la tramitació de denúncies davant l'Oficina. - En compliment del principi de transparència, la persona titular de la Direcció de l'Oficina aprovarà anualment una memòria, de la qual es donarà trasllat al Parlament d'Andalusia. - Tràmits de consulta pública prèvia, audiència i informació pública, fent possible la participació de la ciutadania i de les seves organitzacions representatives.



	el compliment de la llei de transparència.			
Altres funcions: ètica pública	<ul style="list-style-type: none"> - Facultat d'assessorar i formular propostes i recomanacions a les institucions incloses en el seu àmbit d'actuació sobre ètica pública. - Adopció d'iniciatives destinades a fomentar la consciència i la participació ciutadanes en favor de la transparència i l'ètica del sector públic. 	<ul style="list-style-type: none"> - Facultat d'assessorar i formular propostes i recomanacions a les institucions incloses en el seu àmbit d'actuació sobre ètica pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - Foment dels valors i principis d'ètica pública i d'integritat, i vetlla pel seu compliment, amb especial incidència en la gestió de serveis públics, de contractacions, de convenis i d'ajudes i subvencions. - Estudi, promoció i impuls de bones pràctiques en la gestió pública i en la prevenció i la lluita contra la corrupció, amb la finalitat de garantir el destí i ús dels fons públics a la prestació dels serveis públics. - Col·laboració, a sol·licitud de l'òrgan o la institució competents, en la formació del personal. - Assessorament i formulació de propostes i recomanacions al Parlament de les Illes Balears, al Govern de les Illes Balears i als òrgans de govern dels consells insulars, dels municipis i de la resta de les administracions públiques de l'àmbit territorial de les Illes Balears i dels ens dependents o vinculats, amb objectiu d'adoptar mesures de 	<ul style="list-style-type: none"> - Facultat d'assessorar i formular propostes i recomanacions a les institucions incloses en el seu àmbit d'actuació sobre ètica pública. - Fomenta i vetlla pel compliment de la integritat i altres principis (objectivitat, neutralitat, etc.) i pels deures de l'art. 52 i següents de l'EBEP, preceptes en què es regula el codi de conducta de l'empleat públic, amb un recull de principis ètics i principis de conducta. - Estudi, promoció i impuls de l'ètica pública i bones pràctiques → encàrrec a l'oficina de redactar un codi ètic o de bones pràctiques, aplicable a tots els subjectes i institucions inclosos en l'àmbit d'aplicació de la llei.



			<p>prevenció i lluita contra la corrupció.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estableix relacions de col·laboració i d'elaboració de propostes d'actuació amb organismes de l'Estat, de les comunitats autònomes o de la Unió Europea. 	
<p>Altres funcions: protecció d'alertadors</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Obligació/deure de denunciar. - Denúncia anònima no prevista a la llei. - No hi ha mesures de protecció a la llei, a banda de la confidencialitat. - No estableix infraccions relacionades amb les denúncies. 	<ul style="list-style-type: none"> - Obligació/deure de denunciar i previsió comissió possible infracció. - Denúncia anònima no prevista a la llei. - La llei preveu mesures de protecció de les persones denunciants. - Potestat sancionadora relacionada amb aspectes de la denúncia. - Canal de denúncies: procediments i canals confidencials per a la formulació de denúncies. Obligació de crear l'“oficina virtual de l'empleat públic”. 	<ul style="list-style-type: none"> - Obligació/deure de denunciar i previsió comissió possible infracció. - Denúncia anònima no prevista a la llei. - La llei no preveu mesures específiques de protecció de la persona denunciant, a banda de l'exercici de la potestat sancionadora. - Potestat sancionadora relacionada amb aspectes de la denúncia. - Canal de denúncies: procediments i canals confidencials per a la formulació de denúncies. - 	<ul style="list-style-type: none"> - Obligació/deure de denunciar i previsió comissió possible infracció. - Denúncia anònima prevista en la llei. - La llei preveu mesures de protecció de les persones denunciants. - Potestat sancionadora relacionada amb aspectes de la denúncia. - Canal de denúncies: procediments i canals confidencials per a la formulació de denúncies. Les denúncies es presentaran a l'oficina seguint procediments i canals establerts i gestionats de forma segura, garantint la confidencialitat, i amb



				remissió d'acusament de rebuda de la denúncia.
	-			-
Altres funcions: registre de declaracions de béns i interessos	<ul style="list-style-type: none"> - Funció d'orientar les organitzacions del sector públic en l'establiment d'un adequat procediment per a abordar conflictes d'interessos. - Registre intern del seu propi personal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Col·labora amb els òrgans competents en matèria de conflictes d'interessos i incompatibilitats per a prevenir i corregir actuacions que puguin infringir el règim aplicable. - Funció de col·laborar amb els òrgans competents en matèria d'incompatibilitats (d'alts càrrecs de l'administració de la Junta) a fi de prevenir i corregir actuacions que puguin infringir el règim aplicable, i també la facultat per a formular recomanacions i propostes en matèria de conflictes d'interessos. - Funció d'orientar les organitzacions del sector 	<ul style="list-style-type: none"> - Funció de dirimir els casos de conflictes d'interessos i facultat per a prevenir i alertar en relació a conductes del personal i càrrecs públics que comportin conflicte d'interessos, i gestió del registre de declaracions patrimonials i d'activitats. - Funció d'orientar les organitzacions del sector públic en l'establiment d'un adequat procediment per a abordar conflictes d'interessos. - Funció de registre extern o general per a gestionar els conflictes d'interessos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Competent per a la instrucció dels procediments sancionadors derivats dels incompliments de la llei i per a imposar les sancions previstes. - Funció d'orientar les organitzacions del sector públic en l'establiment d'un adequat procediment per a abordar conflictes d'interessos. - Registre intern del seu propi personal.



		<p>públic en l'establiment d'un adequat procediment per a abordar conflictes d'interessos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Registre intern del seu propi personal. 		
Altres funcions: gestió de conflictes d'interès	<ul style="list-style-type: none"> - Investiga possibles casos concrets d'ús o destí il·legals de fons públics o qualsevol altre aprofitament irregular derivat de conductes que comportin conflicte d'interessos. - Funció d'orientar les organitzacions del sector públic en l'establiment d'un adequat procediment per a abordar conflictes d'interessos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Col·labora amb els òrgans competents en matèria de conflictes d'interessos. - Funció d'orientar les organitzacions del sector públic en l'establiment d'un adequat procediment per a abordar conflictes d'interessos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Funció de dirimir els casos de conflictes d'interessos. - Facultada per a prevenir i alertar en relació a conductes del personal i els càrrecs públics que comportin conflicte d'interessos. - Té atribuïda la gestió del registre de declaracions patrimonials i d'activitats. - Funció d'orientar les organitzacions del sector públic en l'establiment d'un adequat procediment per a abordar conflictes d'interessos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Col·labora amb els òrgans competents en matèria de conflictes d'interessos i incompatibilitats per a prevenir i corregir actuacions que puguin infringir el règim aplicable. - Formula recomanacions i propostes en matèria de conflictes d'interessos. - Investiga i inspecciona els fets que poguessin ser constitutius de conflicte d'interessos → competent per a la instrucció dels procediments sancionadors derivats dels incompliments de la llei i per a imposar les sancions previstes. - Funció d'orientar les organitzacions del sector públic en l'establiment d'un adequat procediment per a abordar conflictes d'interessos.
Potestat sancio	<ul style="list-style-type: none"> - Règim sancionador disciplinari intern, que 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsables: persones físiques i jurídiques privades i servidors/es públics. 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsables: servidors públics, principalment. - Infraccions: impedir o dificultar l'exercici de 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsables: persones físiques i jurídiques privades i públiques.



nador a	resol la direcció de l'oficina.	<ul style="list-style-type: none">- Infraccions: o obstaculitzar el procediment d'investigació, incomplir mesures de protecció de denunciants, no presentar denúncia, filtrar informació o manca de diligència en la custòdia de l'expedient i presentació de denúncies falses.- Sancions: amonestació i multes des de 200 fins a 400.000 euros.- Competència sancionadora: direcció de l'agència.- Termini: 6 mesos.- Pot formular petició per iniciar procediment disciplinari.	funcions de l'oficina, coacció al personal de l'oficina, falta de col·laboració en la protecció de persones denunciants, filtració d'informació en curs d'investigació, denúncia falsa i incomplir amb mala fe o intencionalitat les obligacions derivades de la llei. <ul style="list-style-type: none">- Sancions: amonestació i multes des de 1 fins a 100.000 euros, amb possibilitat d'augments.- Competència sancionadora: direcció de l'oficina.- Prescripció: de les infraccions i sancions d'1 a 5 anys.	<ul style="list-style-type: none">- Infraccions: falta de col·laboració amb la oficina, coacció als membres de l'oficina, la represàlia de denunciants, denúncia falsa, impedir la formulació de denúncies, no presentar denúncia, falta de resposta (dins de termini) a les comunicacions de l'oficina, falta de diligència en la custòdia de documents objecte d'investigació [es descriu quan es considera que hi ha perjudicis greus en diferents supòsits]- Sancions: advertència i multes des de 300 fins a 100.000 euros.- Competència sancionadora: la direcció de l'oficina.- Termini: 6 mesos.- Prescripció: de les infraccions i sancions d'1 a 5 anys.
--------------------	---------------------------------	---	---	--

TAULA-RESUM: Normativa

	Oficina Antifrau de Catalunya (OAC)	Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Valenciana Antifrau (AVA)	Oficina de prevenció i lluita contra la corrupció a les Illes Balears (OAIB)	Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (OAFC)
Normativa reguladora	Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya (LOAC), la qual queda complementada per les normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya (NARI).	Llei 11/2016, de 28 de novembre, de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana i Reglament de funcionament i règim interior de l'Agència.	Llei 16/2016, de 9 de desembre, de creació de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears (OAIB) i Reglament de Funcionament i Règim Interior de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears.	Llei 2/2021, de 18 de juny, de lluita contra el fraud i la corrupció a Andalusia i protecció de la persona denunciant (LOAFC). Reglament de Règim Interior i Funcionament de l'OAFC.
Àmbit d'actuació	Art. 2 a 7 LOAC (i art. 1 NARI)	Art. 3 i 5.1, 2 i 3 LAVAF i art. 3 RAVAF	Art. 2 i 6.1, 2 i 3 LOAIB	Art. 3, 4, 10, 11 i 12.2 LOAFC (i art. 3

				ROAFC, amb remissió a la LOAFC)
Dependència orgànica	Art. 1.1 LOAC i arts. 1 NARI	Art. 1.1 LAVAF i art. 2.2 RAVAF	Art. 1.1 LOAIB i art. 1.2 ROAIB	Art. 6.1 LOAFC i art. 2.1 ROAFC
Control i supervisió de l'actuació de l'oficina	Art. 9.2, 12, 18.2, 21.4 i 22 LOAC i art. 37 NARI	Art. 5.4, 8.2, 22, 23 i 25 LAVAF i art. 13, 24, 25, 26 i 81 RAVAF	Art. 11.2, 13, 14.1.b) i 21.1 LOAIB	Art. 25.2, 33 LOAFC i 63.1 ROAFC
Requisits del director o directora	Art. 9.1 LOAC	Art. 26.3 LAVAF i art. 17 RAVAF	Art. 17.3 i 19.1 LOAIB	Art. 25.1 LOAFC i 11.1 ROAFC
Durada del mandat del director o directora	Art. 8.4 LOAC	Art. 26.2 LAVAF	Art. 17.4 LOAIB	Art. 25.4 LOAFC i art. 11.4 ROAFC
Nomenament del director o directora	Art. 9 LOAC	Art. 26.3, 4 i 5 LAVAF	Art. 19 LOAIB	Art. 25 LOAFC i art. 11 ROAFC
Cessament del director o directora	Art. 11 LOAC	Art. 28 LAVAF	Art. 20 LOAIB	Art. 28 LOAFC i art. 12 ROAFC
Incompatibilitats del director o directora	Art. 10 LOAC i art. 47.1 NARI	Art. 27 LAVAF	Art. 17.2 i 18 LOAIB	Art. 27 LOAFC i art. 15 ROAFC
La Direcció Adjunta	Art. 25 LOAC i art. 47.1 NARI	Art. 14.1, 15.1 i 18.1 i 2 RAVAF (modificació de 16 de desembre de 2021)	Art. 21 LOAIB i art. 8 ROAIB	Art. 20 ROAFC
Potestat autoorganitzativa de la Direcció	Art. 8 bis LOAC i art. 6.f) NARI	Art. 13.1.e) i 21.1.f) RAVAF	DF3 LOAIB	Art. 14.2.e) i 20.1.g) ROAFC
El tipus de personal de l'oficina	Art. 26.1 LOAC i arts. 40 i 41 NARI (i art. 53 NARI)	Art. 29.1 LAVAF i arts. 58 a 60 RAVAF	Art. 22.2 LOAIB i art. 62 ROAIB	Art. 31.1 LOAFC i art. 58.1 ROAFC
Drets del personal	Art. 26.1 LOAC i art. 39.3, 42 i 43 NARI	Art. 60.3, 63.2, 67.1, 68 RAVAF	(Art. 22 LOAIB i art. 63 ROAIB)	Art. 28, 33 i 50.2 ROAFC

Deures i incompatibilitats del personal	Art. 18.2 LOAC i art. 44 a 49 NARI	Art. 7, 8.2, 29.1 i 4 LAVAF i art. 66, 68 a 70 RAVAF	Art. 67 i 68 ROAIB	Art. 13 i 14 LOAFC Art. 9.1.e) i f), 10.4 i 11.3 LOAFC i art. 14.2.d), 23 i 33 ROAFC
Actuacions de prevenció	Art. 3, 4.1.b) i art. 13.2, 31 a 33, 35 i 36 NARI	Art. 4.a), b), d) i f), 5.8, 25 LAVAF i art. 1.2 i 27 RAVAF	Art. 5.a).2 i 4 i c) LOAIB i art. 11 i 26 ROAIB	Art. 9.1.b) LOAFC i art. 31 i 32 ROAFC Art. 16 a 24, 35.5, 36.1 LOAFC i art. 37 a 43 ROAFC
Actuacions d'investigació	Art. 16.2, 17, 18, 20 i 21 LOAC i art. 16 a 30 NARI	Art. 4.a) i c), 5.2, 6, 13 LAVAF i art. 1.2, 3.3, 13.1.g), 30 i 31 RAVAF	Art. 10 a 16 LOAIB i art. 26 i 27 ROAIB	Art. 16 a 24, 35.5, 36.1 LOAFC i art. 37 a 43 ROAFC
El procediment d'investigació i el dret d'accés a informació	Art. 18 i 19 LOAC i art. 23, 24 i 35.b) NARI (Art. 87 i 77.3.f Llei 19/2014)	Art. 4.d) i 6.1 LAVAF i art. 11, 13.1.y), 21.1.k), 40.2 i 82 a 84 RAVAF	Art. 10.1 LOAIB i art. 19.2 i 34 a 51 ROAIB	Art. 16 a 24, 35.5, 36.1 LOAFC i art. 37 a 43 ROAFC
Altres funcions: lobbies	Art. 1.2, 3.a) i c) i 15.4 LOAC i arts. 10.c), 13.1 i 2.c) i f), 32 i 35 NARI (Art. 75, 87 i 91 a 93 Llei 19/2014)	NO (art. 69.4 RAVAF)	NO	NO
Altres funcions: control de transparència	Art. 15.4 LOAC i art. 10.c), 11.a), 13.2.b) i 35 NARI	Art. 4.d), 5.5, 23 i 28.4 LAVAF i art. 1.2, 5, 6.3 i 5, 22.g), 24.1 i 82 a 84 RAVAF	Art. 3.c) LOAIB i art. 3.2 i 19.2 ROAIB (Art. 39 Llei 4/2011)	Art. 5.c) LOAFC i art. 8, 43.1, 61.2 ROAFC
Altres funcions: ètica pública	Art. 15.4 LOAC i art. 10.c), 11.a), 13.2.b) i 35 NARI	Art. 1.3, 4.f) i i) LAVAF i art. 2.5, 19.h), j) i m) i 24.3.b) RAVAF	Art. 5.a) LOAIB i art. 11 i 19 ROAIB	Art. 7 i 9 LOAFC i art. 2.3, 21.1.b), 23.a) i e) ROAFC
Altres funcions: protecció d'alertadors	Art. 14 i 16 LOAC i art. 24 i 25 NARI	Art. 7, 11, 14 i 18 LAVAF i art. 1.2, 2.5, 9, 13.1.h), 32, 35 i 41 a 48 RAVAF	Art. 7.2, 8, 11.1, 14, 27, 29.1.h), 29.1.f) i i), 30.1.i) i 31.d) LOAIB i art. 33 ROAIB	Art. 13, 20.c), 35 a 39, 43.c), d) i e), 44.b), c), d) i e) i 45.c) LOAFC i art. 54 ROAFC



Altres funcions: registre de declaracions de béns i interessos	Art. 4.b) i DA2 (14.5.d Llei 13/2005) LOAC (i art. 48 NARI)	Art. 23.j) i 69.5 RAVAF	Art. 24 i 25 LOAIB i art. 21 i DT ROAIB	Art. 9.1.n) LOAFC
Altres funcions: gestió de conflictes d'interès	(Art. 1.2 LOAC) i art. 4.1.b) LOAC (i art 47.3 i 48 NARI)	Art. 4.j) i 5.1 LAVAF i art. 6.1, 27.1, 65.4, 69.5 i 70 RAVAF	Art. 5.b).4 i c).3, 23 a 26, 29.1, 30.1 i 31.d) LOAIB i art. 11.2.j), 12.1 i 2.c), 21.1 i 68.3 ROAIB	Art. 1.2.a) i b), 2.c) i 9.1.f) i h) LOAFC i art. 2.3, 11.1 i 29.1.b) ROAFC
Potestat sancionadora	Art. 51 i 52 NARI (Art. 25 i següents Llei 40/2015)	Art. 21 LAVAF i arts. 49 a 57 RAVAF	Art. 27 a 36 LOAIB i art. 52 a 54 i 69 ROAIB	Art. 40 i 41 LOAFC i art. 76 ROAFC

VIII. ANNEX 2: Entrevistes a personal de les agències anticorrupció

Cuestionario del estudio comparativo de oficinas anticorrupción autonómicas

IP: Òscar Capdeferro Villagrasa

Datos de la persona que responde al cuestionario

Nombre: Marta Blázquez Expósito

Cargo: directora adjunta de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción en Andalucía.

Este cuestionario se divide en dos bloques, y cuenta con un total de 20 preguntas. En el primer bloque, de 12 preguntas, se formulan cuestiones generales sobre la ley de creación y regulación de la oficina. En el segundo, se contemplan 8 preguntas especialmente elaboradas para la oficina o agencia a la que usted pertenece. En el presente cuestionario, la oficina o agencia anticorrupción a la que usted pertenece será referida como “su oficina”.

Muchas gracias por su colaboración en este estudio.

PARTE GENERAL

Pregunta 1: Si hoy usted propusiera una modificación de la ley reguladora de su oficina, ¿qué propuestas de reforma/modificación haría?

Respuesta:

Hay varios aspectos que abordaría:

- 1) En primer lugar, echo en falta previsiones más precisas respecto a la coordinación de las actuaciones de la Oficina con los órganos administrativos en los que se incardinan las investigaciones; y con los órganos jurisdiccionales, tanto penales, como contencioso-administrativo. Por ejemplo:
 - a. La definición más concreta de la suspensión de las actuaciones de investigación en los casos de indicios de delito (el artículo 12 obliga a suspender investigaciones cuando versen sobre los mismos hechos objeto de actuaciones

penales, sin que parezca que exista una plena correspondencia con el principio *non bis in ídem*, que exige identidad de sujeto, objeto y causa).

- b. La delimitación más clara de la recurribilidad (en vía administrativa y posteriormente en vía contenciosa) de los actos dictados por la Oficina en el seno de los procedimientos de investigación.
- c. La incidencia del resultado del procedimiento penal en la investigación de la Oficina, en aquellos casos en los que no exista condena penal (cuándo y bajo qué premisas ha de retomarse la investigación).
- d. El papel de la Oficina en los procedimientos penales (por ejemplo, como apoyo pericial).
- e. Y el alcance temporal de las investigaciones, pues éstas no son procedimientos sancionadores, disciplinarios, de reintegro o revisión de oficio, pero ¿no existe límite temporal respecto al alcance de las mismas?

- 2) En segundo lugar, desearía una mayor ambición en la delimitación del poder coactivo de la Oficina. Esto es, la posibilidad de reconocer facultades de suspensión cautelar respecto a las actuaciones investigadas o incluso, el reconocimiento de una potestad de revisión de oficio externa a los propios órganos investigados.

Pregunta 2: ¿Cuáles son, en su opinión, los principales elementos positivos a destacar de la ley de creación de su oficina?

Respuesta: En primer lugar, destacaría su adscripción parlamentaria, lo que la dota de una mayor independencia frente a otros modelos de autocontrol, esto es, organismos creados en el seno de la propia Administración en cuestión. Y, en línea con esto, la elección de su director por mayoría de tres quintos en primera vuelta o, de no alcanzarse dicho porcentaje de votos, por mayoría absoluta en segunda vuelta. El estatus de independencia del titular de la dirección se ve reforzado con el mandato irrevocable e improrrogable, no pudiendo ser cesado sino por las causadas tasadas legalmente.

También destacaría ciertas “mejoras” legislativas respecto a otras normas autonómicas en aspectos tales como la definición del concepto de corrupción; la previsión expresa de un código ético; la regulación detallada del procedimiento de investigación o el reconocimiento de los funcionarios como agentes de la autoridad, en cuanto suponen una garantía de procedimiento y el reconocimiento del carácter probatorio de la denuncia por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Y por supuesto, la previsión de las denuncias anónimas en línea con la Directiva UE 2019/1937.

Pregunta 3: ¿Qué actividad de las que realiza su oficina es, en su opinión, la que tiene mayor impacto en la prevención y control de la corrupción?

Respuesta: De momento, resulta muy difícil para nosotros graduar esta cuestión, dado el carácter casi embrionario de la Oficina. Quizás, el impacto más inmediato lo constituyan las investigaciones, pero aspiramos a desarrollar un modelo de prevención a medio plazo que puede tener resultados más fructíferos y efectivos.

Pregunta 4: ¿Cree usted que sería necesario proponer la modificación de alguna otra ley (distinta a la de creación de su oficina) para reforzar el papel de su oficina en la lucha contra la corrupción?

En línea con lo contestado en la pregunta nº 1, hay algunas reformas relevantes, fundamentalmente en el ámbito procesal.

Lógicamente, al encontrarnos ante una competencia estatal, estas reformas afectarían a todos los organismos antifraude. Por ejemplo, podría sopesarse si tiene sentido contemplar la posibilidad de que las Oficinas se personen como acusación particular o popular (con la legislación actual y el criterio jurisprudencial asentado no parece posible).

En segundo lugar, debería mejorarse/definirse la posición de los denunciantes, extendiendo claramente el sistema de protección impuesto por la Directiva 2019/137 al ámbito procesal. Esto debe ser un objetivo prioritario.

Debería valorarse también si la atribución de facultades coactivas referidas en la pregunta nº 1 (revisión de oficio, suspensión cautelar, etc.) exigiría una reforma de la normativa de procedimiento administrativo común o una previsión expresa en el Anteproyecto de trasposición de la Directiva UE 2019/1937, actualmente en curso.

Pregunta 5: ¿Cree usted que su oficina realiza alguna actuación que podría ser considerada una buena práctica que podría ser positivo extender a otras instituciones con funciones similares?

Respuesta: En la Oficina Andaluza Antifraude no tenemos aún culminada ninguna actuación relevante en este aspecto. Hemos comenzado a trabajar, eso sí, en la elaboración de una guía de buenas prácticas en materia de gestión económica y otra en materia de contratación, que consideramos fundamentales, habiendo unido al defensor del pueblo andaluz a tal proyecto para contar con unas instrucciones comunes que puedan servir de referente a otras instituciones similares.

Pregunta 6: ¿Hay alguna actuación preventiva que su oficina no realiza pero que usted considera de interés y que le gustaría que su oficina pudiera realizar?

Respuesta: En la Oficina Andaluza Antifraude deseamos poner en práctica brevemente la prestación de asistencia psíquica y psiquiátrica para reparar los daños causados en las personas denunciantes. Para ello, ya hemos dado los primeros pasos para conveniar con el Servicio Andaluz de Salud tal crucial atención médica.

Pregunta 7: ¿Cree que su oficina debería desempeñar alguna función específica en el control de la actividad de los grupos de interés o lobbies? (*Por ejemplo, gestionar un registro de grupos de interés, o controlar el cumplimiento de obligaciones específicas para estos grupos como la inscripción en el registro, la aprobación de un código ético o la comunicación de los contactos realizados con determinados cargos públicos.*)

Respuesta: Sí podría, en la medida que dichos instrumentos contribuyen a reducir el riesgo de conflictos de intereses y corrupción en el ámbito público, y ambas son actuaciones que se incardinan en el ámbito funcional de la Oficina.

Ahora bien, creo que la asunción de dichas funciones debe estar soportada en un marco legislativo estatal sobre dichos grupos de presión, que no acaba de llegar.

Pregunta 8: ¿Cree que su oficina debería desempeñar alguna función específica en el control de las obligaciones de transparencia (publicidad y acceso a la información) impuestas a las instituciones públicas en su comunidad autónoma?

Respuesta: En el caso andaluz, esta posibilidad tiene difícil encaje, pues la transparencia se asigna al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, creado por la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Pregunta 9: ¿Cree que su oficina debería desempeñar alguna función específica adicional en el control y gestión de los conflictos de interés? (*Por ejemplo, establecer en qué ámbitos deben elaborarse y firmarse DACIs antes de realizar determinadas actuaciones y controlar su cumplimiento; o informar cuando se planteen recusaciones en el marco de un procedimiento administrativo.*)

Respuesta: A priori, parece una función asumible, pero hay que advertir nuevamente del riesgo de solapamiento de funciones: por ejemplo, en materia de contratación, el art. 332.6 e) de la LCSP atribuye a la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación la función de: “*Verificar que se apliquen con la máxima amplitud las obligaciones y buenas prácticas de transparencia, en particular las relativas a los conflictos de interés, y detectar las irregularidades que se produzcan en materia de contratación*”.

Pregunta 10: ¿Cree usted que debería regularse de forma especial el régimen de acceso a la información pública de su oficina, particularmente respecto de la información reunida en el marco de actuaciones de investigación? Especifique cómo cree que debería ser, en su caso, la regulación del derecho de acceso a la información relacionada con las investigaciones. (*La pregunta admite también respuestas sobre acceso a información de prevención: por ejemplo, ¿se debería poder acceder a los análisis internos de riesgo que, en su caso, pueda elaborar la oficina?*)

Desde la Oficina Andaluza Antifraude entendemos que se encuentra contenido en el límite del art.14.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece que “[E]l derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”. Si bien, dicha previsión podría recogerse más detalladamente en el futuro y esperado reglamento de desarrollo. Y, siempre, garantizando la confidencialidad de las personas implicadas y el límite de acceso mientras la investigación esté en curso, como garantía para las partes afectadas.

Pregunta 11: ¿Cree usted que su oficina presenta alguna carencia o limitación en las actuaciones de investigación? En caso afirmativo, ¿cómo cree que podría mejorarse la potestad inspectora de su oficina?

Respuesta: A nivel normativo, ya se han apuntado carencias, fundamentalmente en el plano de la coordinación con los órganos administrativos y jurisdiccionales.

A nivel práctico, tenemos necesidades que cubrir, relacionadas con la falta de medios telemáticos, que se solventarán antes del final de 2022.

Pregunta 12: ¿Cree usted que su oficina cuenta con los mecanismos adecuados para proteger de forma efectiva a las personas denunciantes? ¿Cree que podría mejorar de alguna manera?

Respuesta: Hay una cierta imprevisión legislativa (no solo en la norma autonómica) sobre dicha protección que ya ha sido apuntada y que exigiría, incluso, reformas de la legislación procesal.

Otro elemento crítico es el grado de vinculación del sistema de protección a la presentación previa de una denuncia (ya sea en el ámbito administrativo o judicial). Prueba de dicha incertidumbre es la reciente admisión del recurso de casación nº 359/2022, interpuesto por la Agencia Valenciana Antifraude, en el que se plantea si la concesión de un estatuto de protección al denunciante, que

dimana de la Directiva UE 2019/1937, solamente resulta de aplicación en aquellos supuestos en los que exista una denuncia administrativa.

PARTE ESPECIAL: OFICINA ANDALUZA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN

Pregunta 13: La disposición final segunda de la ley de creación de su oficina prevé una reforma de la ley 3/2005, y atribuye a la oficina la competencia para incoar y resolver procedimientos sancionadores en materia de incompatibilidades, en el marco de dicha ley. ¿Cómo valora esta competencia? ¿Cree que debería reformarse en algún otro aspecto la ley 3/2005?

Respuesta: La reforma afecta a los supuestos de incompatibilidades y atribuye potestad sancionadora a la Oficina. Podemos decir que es una reforma casi integral.

Pregunta 14: ¿Cuál está siendo la experiencia de su oficina en la protección de las personas que presentan denuncias? ¿Ha afectado de algún modo a su actividad el tiempo transcurrido entre la aprobación de la ley y la aprobación del reglamento de funcionamiento y régimen interior?

Respuesta: Sin duda, hubiese sido deseable que el tiempo transcurrido entre la aprobación de la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y el Reglamento de Régimen Interior y Funcionamiento de nuestra Oficina (aprobado por la Mesa del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el día 20 de abril de 2022), hubiese sido menor. Hemos constatado que la presión política, sin duda, ha tratado de dilatar al máximo tal margen temporal.

No olvidemos que la plena efectividad de las previsiones de la Ley vinculadas al pleno desarrollo de las funciones de la Oficina estaba ligado a la aprobación de dicho Reglamento, que, además, ha conllevado la aprobación del presupuesto y la Relación de Puestos de Trabajo de la Oficina. A partir de ese punto la Oficina ha podido comenzar a dar sus primeros pasos para estar en condiciones de desarrollar las funciones asignadas por la Ley.

Pregunta 15: El art. 21.4 de la ley de creación de su oficina se prevé una limitación de la actuación investigadora de la oficina, aplicable en casos que afecten a la administración local. ¿Cómo valora esta limitación? ¿Han tenido que aplicar esta cláusula en algún caso?

Respuesta: A priori, juzgamos que es una forma de cohonestar la posibilidad de que los entes locales estén sometidos a la fiscalización de la Oficina con la garantía del principio de autonomía local, constitucionalmente garantizado (art. 137), lo cual no quiere decir que sea la única posible, como determinó, en su momento, el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía 40/2021, de 28 de enero, al Anteproyecto de Ley de Creación de la Oficina.

No obstante, a nivel práctico, es escasísima la experiencia con la que contamos al respecto para extraer conclusión alguna.

Pregunta 16: ¿Cree que sería positivo que en la ley de creación de su oficina se incluyeran más conductas tipificadas como infracción? ¿Añadiría alguna sanción adicional?

Respuesta: Honestamente, la respuesta a esa pregunta nos la dará la experiencia adquirida.

Pregunta 17: La ley de creación de su oficina prevé la iniciación de oficio de actuaciones de investigación e inspección a consecuencia de petición razonada (art. 20.b). ¿Han recibido alguna hasta la fecha? En caso afirmativo, ¿qué órgano o institución la ha formulado?

Respuesta: De momento no.

Pregunta 18: El art. 31.4 de la ley de creación de su oficina, establece una serie de causas de abstención específicas para el personal de la oficina. ¿Cómo valora esta previsión de la ley?

Respuesta: Las previsiones son lógicas en aras de minimizar cualquier riesgo que merme la imparcialidad y objetividad en la investigación y, por ende, el resultado de la misma.

Pregunta 19: ¿Cree que hay algún elemento que suponga un riesgo para la independencia de la oficina y su actuación? (*Por ejemplo, ¿son adecuados los sistemas de control parlamentarios?*)

Respuesta: Esta pregunta es difícil de valorar actualmente, pero sí estimamos que sería positivo establecer para la Dirección de la Oficina un período de mandato superior a los 5 años (por ejemplo, de 6 a 8 años).

Pregunta 20: El art. 43 de la ley de creación de su oficina explica cómo entender algunos conceptos que integran conductas consideradas como infracciones en el marco de la ley. ¿Cómo valora este detalle explicativo de algunos conceptos de las infracciones tipificadas? ¿Cree que puede resultar de ayuda para la correcta aplicación de la ley en el ejercicio de la potestad sancionadora atribuida a la oficina?

Respuesta: Ha de ser valorado positivamente, dado que nos encontramos en el ejercicio de la potestad sancionadora, en la que son aplicables los principios de legalidad y tipicidad. La contribución a la delimitación del tipo infractor solo puede merecer esa valoración desde la perspectiva de la garantía al principio de seguridad jurídica y del propio derecho de defensa del interesado.

Cuestión distinta es que, en la práctica, dichas definiciones contribuyan efectivamente al adecuado encuadre de los hechos enjuiciados o, por el contrario, sean demasiadas abiertas o inespecíficas. En el momento actual, por las razones ya comentadas, resulta muy difícil evaluar tal extremo, dado el escaso recorrido con el que cuenta nuestra Oficina.

Cuestionario del estudio comparativo de oficinas anticorrupción autonómicas

IP: Òscar Capdeferro Villagrasa

Datos de la persona que responde al cuestionario

Nombre: Joan Llinares

Cargo: Director de l'Agència Valenciana Antifrau

Este cuestionario se divide en dos bloques, y cuenta con un total de 20 preguntas. En el primer bloque, de 12 preguntas, se formulan cuestiones generales sobre la ley de creación y regulación de la oficina. En el segundo, se contemplan 8 preguntas especialmente elaboradas para la oficina o agencia a la que usted pertenece. En el presente cuestionario, la oficina o agencia anticorrupción a la que usted pertenece será referida como “su oficina”.

Muchas gracias por su colaboración en este estudio.

PARTE GENERAL

Pregunta 1: Si hoy usted propusiera una modificación de la ley reguladora de su oficina, ¿qué propuestas de reforma/modificación haría?

Respuesta: Se debería adaptar el estatuto de la persona denunciante a la Directiva (UE) 2019/1937; debería preverse un sistema de segunda votación en la elección parlamentaria del director o directora de la agencia, en caso de no alcanzarse en primera votación la mayoría señalada en la ley; se debería poder garantizar el reconocimiento de comisión de servicios especiales para el personal funcionario que se incorpora a la agencia; la ley debería incorporar algunos elementos relacionados con el procedimiento de investigación que actualmente se regulan en el reglamento de régimen interior, incluida la posibilidad de presentar denuncias anónimas.

Pregunta 2: ¿Cuáles son, en su opinión, los principales elementos positivos a destacar de la ley de creación de su oficina?

Respuesta: Se puede valorar positivamente el sistema de propuesta y elección de la dirección de la agencia, por la participación de la sociedad civil y por la concurrencia de varias candidaturas con proyectos propios. En el caso de la AVAF, el titular de la institución lo nombra el parlamento valenciano mediante un procedimiento donde la sociedad civil representada por sus asociaciones que han venido denunciando la corrupción, tiene capacidad e iniciativa para proponer candidaturas ante el parlamento. En la elección del primer director de la AVAF se hizo así a partir de una terna presentada por las organizaciones Fundación por la Justicia, Acción Cívica contra la Corrupción y el Observatorio contra la Corrupción que integra a siete otras tantas entidades sociales.

Pregunta 3: ¿Qué actividad de las que realiza su oficina es, en su opinión, la que tiene mayor impacto en la prevención y control de la corrupción?

Respuesta: Es muy importante la labor de prevención, entre la que se puede destacar la realización de actividades de formación, la elaboración de guías (como la guía para la elaboración de planes de integridad y antifraude) y la formulación de recomendaciones. También se puede destacar la creación de un centro de documentación y biblioteca especializada en la prevención y lucha contra la corrupción. Además, las investigaciones también tienen un gran impacto: se realizan muchos asesoramientos a personas denunciantes y también se establecen medidas de protección en algunos casos, y a partir de las actividades de investigación se identifican una cantidad importante de fondos recuperables para las administraciones (aunque, si éstas no los recuperan, la agencia no dispone de una acción para su recuperación).

Pregunta 4: ¿Cree usted que sería necesario proponer la modificación de alguna otra ley (distinta a la de creación de su oficina) para reforzar el papel de su oficina en la lucha contra la corrupción?

Respuesta: La agencia ya ha tomado iniciativas en ese sentido. Por ejemplo, propuso incorporar en la legislación de transparencia un sistema de integridad institucional, y planes de prevención, elementos que hoy ya figuran en la Ley 1/2022, de 13 de abril. También se puede identificar una serie de normativa estatal que podría modificarse, como el Estatuto Básico del Empleado Público, a fin de introducir la figura de la persona que merece protección como denunciante, o la legislación procesal, a fin de que sea obligatoria la intervención (mediante informe) de las autoridades de protección en procesos sobre represalias a denunciantes, la exención de la responsabilidad penal de un denunciante (por revelación de secretos) o el reconocimiento de la condición de persona protegida por las autoridades con competencia para proteger a denunciantes. En términos generales, sería conveniente también un pleno cumplimiento con la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, de 2003.

Pregunta 5: ¿Cree usted que su oficina realiza alguna actuación que podría ser considerada una buena práctica que podría ser positivo extender a otras instituciones con funciones similares?

Respuesta: Las actuaciones de prevención son muy relevantes, por lo que nos remitimos a la respuesta dada a la pregunta 3. También es muy importante intentar poner de relieve el posible impacto económico de la actuación investigadora de la agencia, como hemos empezado a hacer en la memoria anual. Otro elemento que se podría destacar es el sistema de elección de la dirección, puesto que la propuesta de candidatos que se presenta al parlamento proviene de la sociedad civil, no hay una única candidatura y cada candidato o candidata debe presentar un proyecto propio.

Pregunta 6: ¿Hay alguna actuación preventiva que su oficina no realiza pero que usted considera de interés y que le gustaría que su oficina pudiera realizar?

Respuesta: En efecto, más que no realizar, el problema es que no se realizan de forma metódica, permanente y reglada, programas de formación del funcionariado de las AAPP en materia de prevención de la corrupción, las buenas prácticas y la ética pública.

Pregunta 7: ¿Cree que su oficina debería desempeñar alguna función específica en el control de la actividad de los grupos de interés o lobbies? (*Por ejemplo, gestionar un registro de grupos de interés, o controlar el cumplimiento de obligaciones específicas para estos grupos como la inscripción en el registro, la aprobación de un código ético o la comunicación de los contactos realizados con determinados cargos públicos.*)

Respuesta: Si, el conflicto de interés es la antesala de la corrupción. La AVAF al igual que ya lo hace la Oficina de Baleares debería gestionar el registro de declaraciones de actividad de todos los cargos públicos así como el registro de los grupos de interés conocidos como lobbies. De hecho la AVAF tiene competencias para investigar los incumplimientos relacionados con dichos registros pero no los controla

Pregunta 8: ¿Cree que su oficina debería desempeñar alguna función específica en el control de las obligaciones de transparencia (publicidad y acceso a la información) impuestas a las instituciones públicas en su comunidad autónoma?

Respuesta: Aunque la transparencia es una de las barreras que actúan contra la corrupción y configuran la integridad de las instituciones, considero que actualmente, la existencia de

departamentos de transparencia en la administración de la Generalitat Valenciana es una respuesta suficiente.

Pregunta 9: ¿Cree que su oficina debería desempeñar alguna función específica adicional en el control y gestión de los conflictos de interés? *(Por ejemplo, establecer en qué ámbitos deben elaborarse y firmarse DACIs antes de realizar determinadas actuaciones y controlar su cumplimiento; o informar cuando se planteen recusaciones en el marco de un procedimiento administrativo.)*

Respuesta: Sí. Tal y como ya indico en la respuesta a la pregunta 7. De hecho, en la actividad investigadora de la AVAF existen casos resueltos de incumplimiento de la ley en materia de actividades económicas incompatibles con el cargo público. Incluso se ha determinado cifras económicas concretas que deben ser reintegradas.

Pregunta 10: ¿Cree usted que debería regularse de forma especial el régimen de acceso a la información pública de su oficina, particularmente respecto de la información reunida en el marco de actuaciones de investigación? Especifique cómo cree que debería ser, en su caso, la regulación del derecho de acceso a la información relacionada con las investigaciones. *(La pregunta admite también respuestas sobre acceso a información de prevención: por ejemplo, ¿se debería poder acceder a los análisis internos de riesgo que, en su caso, pueda elaborar la oficina?)*

Respuesta: La AVAF regula la transparencia de sus investigaciones por dos vías: la propia ley de creación de la agencia establece la confidencialidad de las investigaciones y al mismo tiempo la comunicación tanto a los denunciantes como denunciados de los informes finales con los resultados de la investigación. En nuestro reglamento se establece además que una vez finalizadas las investigaciones, la AVAF las publicará en su web protegiendo los datos que puedan afectar a persona. Aquí está el enlace: <https://www.antifraucv.es/resoluciones-de-investigacion-2022/>

Pregunta 11: ¿Cree usted que su oficina presenta alguna carencia o limitación en las actuaciones de investigación? En caso afirmativo, ¿cómo cree que podría mejorarse la potestad inspectora de su oficina?

Respuesta: Hemos ido resolviendo muchas de las limitaciones gracias a acuerdos con otras instituciones gestoras de bases de datos como el Notariado o el Registro de la Propiedad. Las limitaciones mayores que de momento aún encontramos es el acceso directo a bases de datos de la Agencia Tributaria y de la Tesorería de la Seguridad Social. La potestad sancionadora que la AVAF ostenta facilita que las AAPP entreguen la documentación cuando se les solicita.

Pregunta 12: ¿Cree usted que su oficina cuenta con los mecanismos adecuados para proteger de forma efectiva a las personas denunciantes? ¿Cree que podría mejorar de alguna manera?

Respuesta: La ley de creación de la agencia debe acabar de adaptarse a la directiva de 2019, cuestión que está prevista en el plan normativo de la agencia. Además, como hemos indicado anteriormente, existe normativa estatal que puede plantear dificultades en la correcta protección de la persona denunciante.

PARTE ESPECIAL: AGÈNCIA VALENCIANA ANTIFRAU

Pregunta 13: ¿Cree que el sistema de propuesta de la persona o personas candidatas a ocupar la Dirección en su oficina, previsto en el art. 26.4 de la ley 11/2016, es un sistema que puede ser positivo extender a otras oficinas anticorrupción?

Respuesta: Consideramos que es un buen modelo, ya que supone implicar a la sociedad civil en las instituciones, y promueve la generación de varios proyectos posibles para la oficina, que deben ser valorados en sede parlamentaria. Los candidatos y candidatas no son propuestos por los partidos políticos, aunque será necesario el apoyo mayoritario cualificado en el parlamento (3/5 del pleno) para la elección de la dirección de la agencia.

Pregunta 14: La figura de la Dirección Adjunta se añade en la normativa reguladora de su oficina en diciembre de 2021, y se trata de un régimen que presenta diferencias respecto de las direcciones adjuntas de otras oficinas. ¿Qué aspectos positivos destacaría del modelo de dirección adjunta seguido por su oficina?

Respuesta: Aunque se contaba ya con un Consejo de Dirección, se vio que había la necesidad de prever algún sistema para sustituir al director o directora en caso de imposibilidad de éste para ejercer sus funciones (por ejemplo, por enfermedad) y que la agencia pudiera seguir operando con normalidad. Se considera positivo que la persona que ejerce la dirección adjunta sea una persona que comparta la visión de la dirección de la agencia.

Pregunta 15: Su oficina, a diferencia de otras, incluye un órgano de participación ciudadana: el Consejo de Participación. ¿Cómo valora la experiencia de la oficina con este órgano? (Por ejemplo: ¿en qué ha ayudado a la oficina? ¿Podría modificarse para que su efecto positivo respecto del funcionamiento de la oficina fuera mayor?)

Respuesta: La relación con la ciudadanía, y el rendimiento de cuentas ante esta, es relevante en la lucha contra la corrupción. Así lo ha puesto de relieve Naciones Unidas y el Consejo de Europa, entre otras instancias internacionales. El Consell de Participació incorpora 13 organizaciones cívicas y con expertos, y la agencia rinde cuentas ante este órgano, con el que se realizan dos reuniones anuales, para mantener el contacto con expertos y organizaciones relacionadas con la lucha contra la corrupción. La agencia presenta ante el Consell la memoria anual, y la dirección y las direcciones de área responden a las preguntas que formulen sus miembros.

Pregunta 16: ¿Cree que sería positivo que en la ley de creación de su oficina se incluyeran más conductas tipificadas como infracción? ¿Añadiría alguna sanción adicional?

Respuesta: Debe mejorarse la actual redacción del tipo que sanciona las conductas de represalia contra los denunciantes, informantes y colaboradores de la AVAF.

Pregunta 17: La Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana prevé la creación de un sistema de integridad institucional, marcos de integridad y planes de prevención, tareas para las que se prevé la posibilidad de obtener el asesoramiento de su oficina. ¿Cómo valora la posición de la oficina respecto de esas obligaciones? ¿Cree que sería conveniente establecer más obligaciones, y prever una mayor intervención de su oficina, para la implantación de un sistema de integridad adecuado?

Respuesta: Valoramos positivamente la Ley 1/2022, en esos aspectos señalados, puesto que su incorporación en la norma deriva de la participación de la agencia en el proceso normativo. Es importante contar con un sistema de gestión anticorrupción, con un sistema interno de prevención. Es positivo que las organizaciones públicas cuenten con referentes internos en la materia, que estén en contacto con la agencia para obtener orientación en el desarrollo de sus funciones de gestión anticorrupción. Nos parece un buen sistema el creado en Italia, con la participación de la agencia estatal (ANAC) y el establecimiento de responsables internos anticorrupción.

Pregunta 18: La Ley 22/2018 establece, en el diseño de la Inspección General de Servicios, obligaciones relacionadas con la elaboración de mapas de evaluación de riesgos y planes de autoevaluación de riesgos, además de establecer un sistema informático de alertas tempranas o

rápidas de malas prácticas en la administración de la Generalitat. ¿Cuál es su valoración de esta norma y este sistema para luchar contra malas prácticas como la corrupción? ¿Cree que sería conveniente que su oficina pudiera exigir el cumplimiento de obligaciones de prevención de la corrupción, y que pudiera contar con sistemas informáticos que faciliten la detección de posibles irregularidades que puedan dar lugar a las posteriores actuaciones de investigación?

Respuesta: La agencia promueve el uso de sistemas digitales de alerta y control para todas las administraciones, puesto que existen ya múltiples sistemas informáticos que podrían configurarse de tal modo que se pudiera dar un uso preventivo, o de detección, de malas prácticas o corrupción.

Pregunta 19: ¿Cree que hay algún elemento que suponga un riesgo para la independencia de la oficina y su actuación? (*Por ejemplo, ¿son adecuados los sistemas de control parlamentarios y ciudadanos previstos?*)

Respuesta: Una institución antifraude que ha de luchar contra la corrupción, pierde su independencia cuando es cautiva de los poderes a los que debe controlar. Esto se puede producir cuando dichos poderes son los que nombran y cesan a los que dirigen la institución o cuando los recursos que necesita su funcionamiento dependen de dichos poderes. En la actualidad, la adscripción al parlamento de la AVAF, que elige a su titular, la aprobación de sus presupuestos anuales por la propia Mesa del Parlamento están garantizando su independencia.

Pregunta 20: En el ámbito de actuación de la agencia (art. 3 Ley 11/2016) se incluyen instituciones con funciones de control como el Síndic de Greuges o la Sindicatura de Comptes, respecto de su actividad administrativa y presupuestaria. ¿Cuál ha sido la experiencia de su oficina controlando a estas instituciones?

Respuesta: La relación es muy buena y el respeto entre instituciones es muy elevado, de tal modo que las tareas de control se llevan a cabo con normalidad y la experiencia ha sido buena.

