



●

Resolución OAC/DIR/995/2023, sobre el procedimiento de recepción, tramitación y resolución de las denuncias o comunicaciones formuladas ante la Oficina Antifraude de Catalunya

●

Antecedentes

1. El 19 de julio de 2021, aprobé la Instrucción 1/2021, por la que se fijaban las directrices y los criterios de inadmisión y archivo de denuncias o comunicaciones, criterios para la tramitación y la resolución de actuaciones de investigación y se identificaban los supuestos de actuación preferente en los casos de comprobación e inspección realizados a iniciativa de la Oficina Antifraude. La Instrucción 1/2021, a lo largo de su período de vigencia, ha sido constantemente referenciada y ha resultado de aplicación cotidiana en la actividad de gestión de las denuncias, del análisis de la verosimilitud de los hechos denunciados y también de las actuaciones de investigación cerradas. Se ha consolidado, pues, como un instrumento eficaz y garantista en ejecución de las competencias indagatorias de la Oficina Antifraude en la lucha contra la corrupción que, en este sentido, es necesario mantener.
2. El 17 de diciembre de 2021, finalizó el período de transposición de 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. Esta transposición al derecho interno del Estado español no se produjo hasta el 13 de marzo de 2023, fecha en la que entró en vigor la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

3. Por otra parte, el 18 de marzo de 2023, entró en vigor la Ley 3/2023, de 16 de marzo, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público para 2023. Esta norma en su disposición adicional séptima establece que "hasta que no se despliegue una normativa en materia de protección de las personas que alerten de infracciones normativas en el ámbito del sector público de Catalunya, se asignan a la Oficina Antifraude de Catalunya las funciones que, de acuerdo con la Ley del Estado 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, corresponden a las instituciones u órganos competentes de las comunidades autónomas".
4. El Título III de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, regula el canal externo de información de la Autoridad Independiente de Protección del Informante. El canal externo de información, en el marco de la Directiva (UE) 2019/1937, se configura como un instrumento más dentro de lo que podría denominarse el sistema de protección de las personas alertadoras, tal y como lo son, también, los sistemas internos de información, las medidas de apoyo y de protección a las personas alertadoras ante las represalias, amenazas o tentativas de represalia, con el objetivo de configurar una cultura de información ante irregularidades de las organizaciones fortaleciéndola y consolidándola mediante la creación de infraestructuras de integridad.
5. Provisionalmente, pues, hasta que no se despliegue una normativa en materia de protección de las personas que alerten de infracciones normativas en el ámbito de Catalunya, de acuerdo con lo establecido en la Ley 3/2023, de 16 marzo, anteriormente referida, la Oficina Antifraude se configura como Autoridad Independiente de Protección del Informante en Catalunya y, a su vez, como canal externo en los términos recogidos en el Título III de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, en el párrafo tercero de la disposición transitoria segunda de la referida Ley 2/2023, y en las disposiciones concordantes.
6. La Oficina Antifraude de Catalunya, de hecho, desde su creación por Ley 14/2008, de 5 de noviembre, se ha configurado como un canal externo específico en materia de lucha contra la corrupción en el Sector Público de Catalunya. Es necesario complementar e integrar, pues, esta misión con las nuevas competencias que la disposición adicional séptima de la Ley 3/2023, atribuye provisionalmente a nuestra Institución.
7. En tanto que canal externo, en el marco de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, y de la disposición adicional séptima de la Ley 3/2023, es objetivo de esta Instrucción adaptar, en lo que no se adecue a la Directiva (UE) 2019/1937, los procedimientos previstos en las normas propias de la Oficina Antifraude a lo previsto en la citada Ley 2/2023, de 20 de febrero.
8. La configuración de la Oficina Antifraude como canal externo generalista en los términos de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, no debe



menoscabar la misión esencial y específica de la Oficina Antifraude como Institución destinada a la prevención y lucha contra la corrupción en el Sector Público de Catalunya. Es por ello por lo que, sin perjuicio de lo expuesto en el apartado anterior, es necesario consolidar el contenido de la citada Instrucción 1/2021, tanto en su articulado como en su exposición de motivos que, con la necesaria actualización, resulta plenamente válido.

9. La Instrucción 1/2021, entre otros aspectos, evidenciaba lo puesto de manifiesto por esta Dirección, el 14 de diciembre de 2016, ante la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento de Cataluña, esto es: la necesidad de *"Ganar eficacia como a órgano de control"* y, más concretamente, *"Agilizar la tramitación de los expedientes"*. Entre las acciones a tomar se preveía la de *"Revisar los procesos y las pautas de tramitación, con protocolos específicos que contemplen las comprobaciones in situ, la asignación de los expedientes y el orden de despacho, la acumulación de actuaciones y la monitorización efectiva, entre otros."* En cumplimiento de aquella previsión, el 23 de marzo de 2018, dicté la Resolución OAC/INV/121/2018, de clasificación de los expedientes de investigación y sobre los criterios de su ordenación y despacho, que con la aprobación de esta nueva instrucción se mantendrá vigente.
10. Se hacía también referencia en la Instrucción 1/2021, a un hecho que, en ese ejercicio 2021, calificaba como de *"considerable importancia"* y que hoy no puedo menos que considerarlo como de *"gran impacto"* en nuestra Institución. Me refiero al insólito, extraordinario y constante incremento del número de denuncias recibidas en nuestra Institución. En el ejercicio 2022 se recibieron 554 lo que representa un incremento del 374% en relación con la media de denuncias recibidas en el período 2011-2017, y de un incremento de un 113% en relación con la media de denuncias recibidas entre 2018-2022. A fecha de aprobación de esta Instrucción el número de denuncias presentadas asciende a 608, es decir, un 10% más que las recibidas en todo el ejercicio 2022.
11. Acreditado el incremento constante del número de denuncias que se formulan ante esta Oficina Antifraude y en el marco de un escenario de recursos limitados, es necesario orientar la potestad de análisis, investigadora, inspectora y de examen a la consecución de sus objetivos en términos de máxima eficacia y eficiencia.

En cuanto a la gestión de la recepción de la denuncia, de su admisión, de la tramitación y la resolución de los procedimientos de evaluación previa de verosimilitud de los hechos denunciados y de las actuaciones de investigación, es necesario adaptar los criterios objetivos de inadmisión y archivo recogidos en la anterior Instrucción 1/2021, en el nuevo marco normativo.

Hay que tener en cuenta los instrumentos que, a ojos de la Directiva (UE) 2019/1937 y también a ojos de nuestra Institución, se convierten en troncales, como son los de la confidencialidad, la preservación de la



identidad de las personas denunciantes y la protección de los datos personales. Hay que tener en cuenta, asimismo, los derechos que la propia Directiva (UE) 2019/1937 prevé para las personas afectadas o investigadas, tales como la presunción de inocencia, la defensa, el acceso al expediente.

No puedo dejar de referirme a los principios recogidos en nuestra normativa específica como son los de celeridad, economía, simplicidad y eficacia, fijados en el artículo 22 de las Normas de Actuación y de Régimen Interior de la Oficina Antifraude (NARI). El contenido de esta Instrucción debe posibilitar dar cumplimiento a lo previsto en la Directiva (UE) 2019/1937, y en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, y permitir, por otra parte, en lo que se refiere específicamente a la lucha contra la corrupción, diseñar un sistema de admisión de denuncias que priorice la denuncia de hechos de irregularidades graves o muy graves respecto a las denuncias de irregularidades menores; las denuncias de hechos de irregularidades de carácter esencial, respecto a las denuncias de irregularidades formales o accesorias; las denuncias basadas en hechos concretos y precisos respecto a las denuncias basadas en deducciones, suposiciones, sospechas o simples rumores; y las denuncias de hechos congruentes y compatibles con las áreas de riesgo de corrupción y de atención prioritaria identificadas por la Oficina Antifraude, respecto de cuyas denuncias de irregularidades no se derive indiciariamente ningún elemento o indicador de corrupción¹.

12. Tal y como se exponía en los antecedentes de la anterior Instrucción 1/2021, en el ámbito específico de la lucha contra la corrupción, la delimitación de criterios objetivos en la admisión de denuncias no es ninguna novedad en el funcionamiento de las agencias antifraude de nuestro entorno. Tanto la Agencia Valenciana Antifraude, en su Reglamento de funcionamiento y régimen interior, como la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de las Islas Baleares, también, en su propio Reglamento de funcionamiento y régimen interior, contemplan configuraciones similares en la tramitación de los procedimientos de investigación².

También, como marco de referencia, desde la perspectiva de la Unión Europea, es paradigmática la previsión recogida en la Directiva (UE)

¹ Entendida «corrupción», en el sentido más amplio, como todo tipo de hechos, situaciones o acciones, no necesariamente constitutivas de delito o falta, donde se aprecie un uso de recursos públicos o un abuso de una posición pública para la obtención de un beneficio privado.

² El Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Oficina de Prevención y Lucha contra la corrupción en las Islas Baleares, prevé una Sección 1ª referida a "*Directrices generales, planificación y coordinación*". En esta sección se insertan dos artículos, el 26 y el 27, uno referido a las directrices generales de prevención y control en el que se establece la obligación de elaborar un plan anual de prevención e investigación que será objeto de realización prioritaria durante el año siguiente. El artículo 27 establece, específicamente, que cada año se realizará un plan de investigación concreto que tendrá carácter reservado y que se desarrollará al año siguiente.

Por su parte, el apartado 8 del artículo 32 del Reglamento de funcionamiento y de régimen interior de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude la Corrupción de la Comunidad valenciana, aprobado mediante Resolución de 27 de junio de 2019, establece que mediante el plan de gestión anual de las actuaciones de análisis e investigación se establecerán prioridades y criterios de investigación.



2019/1937³. En la parte expositiva de la Directiva se hace referencia explícita a que, a fin de garantizar la eficacia de los procedimientos de tramitación de las denuncias, *“los Estados miembros deben tener la posibilidad de adoptar medidas para aliviar las cargas que soportan las autoridades competentes como consecuencia de las denuncias de las infracciones menores...”*. Lo recogido en el considerante 70 se encuentra positivizado en el artículo 11.3 de la propia Directiva⁴.

En este mismo sentido, no puede dejarse de mencionar el Reglamento 883/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre (UE, EURATOM), relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude⁵.

13. Los plazos de respuesta de nuestras propias actuaciones de investigación y la acumulación de actuaciones pendientes de ser resueltas se ven gravemente afectadas por el referido escenario de constante y extraordinario incremento del número de denuncias recibidas. A pesar de este escenario, en los últimos años, en especial, desde la aprobación de la Instrucción 1/2019 y, posteriormente, con la Instrucción 1/2021, de 19 de julio de 2021, los plazos de respuesta de las actuaciones de 'Oficina Antifrau y los resultados obtenidos, han mejorado de manera sensible, aunque insuficiente, cabe decirlo. A modo de ejemplo, el pasado ejercicio 2022 el 86% de las Resoluciones por mí dictadas referidas a la actuación de la Dirección de Análisis e Investigaciones se han producido en un plazo de 44 días hábiles, lo que supone una considerable mejora, respecto a ejercicios precedentes. Sin embargo, el tiempo de respuesta del 14% de actuaciones restantes, que

³ El considerante 70 de la Directiva establece: “Para garantizar la eficacia de los procedimientos de tramitación de las denuncias y de respuesta a las infracciones de las normas de la Unión de que se trate, los Estados miembros deben tener la posibilidad de adoptar medidas para aliviar las cargas que soportan las autoridades competentes como consecuencia de las denuncias de infracciones menores de disposiciones que entren en el ámbito de aplicación de la presente Directiva, las denuncias repetitivas o las denuncias sobre infracciones de disposiciones accesorias (por ejemplo, disposiciones sobre obligaciones relativas a la documentación o la notificación). Estas medidas pueden consistir en permitir a las autoridades competentes decidir, tras un adecuado estudio del asunto, que una infracción denunciada es claramente menor y no requiere que se adapten más medidas para su tramitación conforme a la presente Directiva. Los Estados miembros también podrán autorizar a las autoridades competentes a cerrar procedimientos relativos a denuncias repetitivas que no contengan información nueva y significativa en relación con una denuncia pasada que ya haya sido archivada, salvo que nuevas circunstancias de hecho o derecho justifiquen una tramitación distinta. Además, en el caso de un elevado número de denuncias, los Estados miembros pueden permitir a las autoridades competentes dar prioridad al tratamiento de las denuncias de infracciones graves o infracciones de disposiciones esenciales que entren en el ámbito de aplicación de la presente Directiva.”

⁴ En el apartado 3 del artículo 11 de la Directiva se establece: “Los Estados miembros podrán disponer que las autoridades competentes, después de examinar debidamente el asunto, puedan decidir que la infracción denunciada es claramente una infracción menor que no requiere más tramitación con arreglo a lo previsto en la presente Directiva. Esto no afectará a otras obligaciones o procedimientos aplicables para remediar la infracción denunciada, ni a la protección prevista por la presente Directiva en relación con la denuncia de infracciones por canales internos o externos. En tales casos, las autoridades competentes comunicarán al denunciante la decisión y su motivación.”

⁵ Artículo 5.1 referido a la iniciación de las investigaciones establece: “Sin perjuicio de lo que en el artículo 12 quinquies, el Director General podrá abrir una investigación cuando exista información suficiente, que podrá basarse en información proporcionada por un tercero o en información anónima, de que ha habido fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión. La decisión de abrir la investigación podrá tener en cuenta la necesidad de un uso eficiente de los recursos de la Oficina y de la proporcionalidad de los medios empleados. “...”



afectan precisamente a actuaciones de investigación propias, continúan con plazos de respuesta que en los últimos años oscilan entre los 22 y 30 meses, en función de ejercicio cerrado. Estos plazos de respuesta resultan incompatibles con una actuación de control y fiscalizadora dinámica y efectiva. Es necesario, pues, aplicar medidas y destinar recursos necesarios para reducir estos plazos de respuesta y situarlos en un rango de entre 12 y 16 meses, como máximo, escenario al que tenemos programado llegar a finales de 2024 o principios 2025.

14. Es necesario, por tanto, en materia de lucha contra la corrupción racionalizar en términos de eficacia, eficiencia y proporcionalidad las actuaciones de nuestra Institución. Por eso es necesario fijar criterios que posibiliten focalizar los recursos de nuestra Oficina en las actuaciones que permitan garantizar un retorno real y efectivo de los esfuerzos empleados. Debe garantizarse que, derivado de las actuaciones de investigación, resulte efectiva la exigencia de responsabilidades de la naturaleza que proceda, también, obviamente, la de naturaleza penal; que resulte efectiva también la posibilidad de la recuperación de activos; la aplicación de los efectos producidos con ocasión de la activación de instrumentos jurídicos de revisión administrativa o procedimientos sancionadores o disciplinarios; y, finalmente, es necesario centrar los recursos limitados en actuaciones de investigación que generen un alto valor disuasivo.

En atención a lo anteriormente expuesto, de acuerdo con las previsiones recogidas en la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, la Oficina Antifraude de Catalunya, y en el artículo 6 de sus Normas de Actuación o Régimen Interior, y la normativa general de aplicación.

Resuelvo

Primero. Aprobar la Instrucción que se adjunta como anexo a esta Resolución y disponer el 13 de septiembre de 2023 como fecha de su entrada en vigor.

Segundo. Disponer la publicación de esta Resolución y su anexo en la sede electrónica de la Oficina Antifraude.

Oficina Antifraude de Catalunya, a la fecha de la firma

Para leer el original, clicar el siguiente enlace: [Resolució OAC/DIR/995/2023, sobre el procediment de recepció, tramitació i resolució de les denúncies o comunicacions formulades davant de l'Oficina Antifrau de Catalunya](#)

