

## 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\*

Oscar Capdeferro Villagrasa\*\*

### Resum

L'any 2019 es va celebrar el 10è aniversari de la posada en funcionament de l'Oficina Antifrau de Catalunya (OAC). En el treball s'analitza, en vista d'aquests deu anys d'experiència, quin ha estat el funcionament de l'OAC en les seves funcions investigadora i preventiva, amb especial atenció a aquells àmbits de major rellevància, com ara les denúncies anònimes i la protecció de les persones denunciants. En el segon bloc del treball, sobre la base de l'anàlisi prèvia, es plantegen línies de reforma en el marc regulador i en el funcionament de l'OAC, amb l'objectiu d'atribuir a l'OAC un paper central en un sistema d'integritat i anticorrupció català efectiu encara en construcció. Les principals propostes són reforçar la protecció de les persones denunciants i clarificar el sistema de denúncies davant l'OAC, reconèixer la potestat sancionadora de l'OAC associada a infraccions de nova creació lligades a les activitats investigadores i preventives de l'OAC, facilitar la formulació de consultes no vinculants i promoure la modernització tecnològica de la lluita contra la corrupció a Catalunya.

Paraules clau: dret administratiu; Oficina Antifrau de Catalunya; agències anticorrupció; bona administració; corrupció.

### THE ROLE OF THE CATALONIA'S ANTI-FRAUD OFFICE IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN THE CATALAN PUBLIC SECTOR. ANALYSIS AND REFORM PROPOSALS ON ITS TENTH ANNIVERSARY

#### Abstract

*The tenth anniversary of the Catalonia's Anti-fraud Office (Oficina Antifrau de Catalunya - OAC) was celebrated in 2019. Looking back at those ten years of experience, this work analyses how the OAC has operated in its investigative and preventive roles, paying special attention to the most relevant areas, such as anonymous reports and the protection of those reporting fraud. Based on the foregoing analysis, the second section proposes areas for reform within the regulatory framework and the operation of the OAC, with the aim of assigning the OAC a central role in an effective Catalan anti-corruption and integrity system that is still under construction. The main proposals are to strengthen the protection of people who report fraud and clarify the system for reporting fraud to the OAC, recognise the OAC as having power to issue penalties associated with newly-created infringements connected to the OAC's investigative and preventive work, make it easier to submit non-binding queries, and promote the technological modernisation of the fight against corruption in Catalonia.*

*Key words: administrative law; Catalonia's Anti-fraud Office; anti-corruption agencies; good administration; corruption.*

\* L'autor expressa el seu agraïment a les persones encarregades de dur a terme les avaluacions cegues del treball, per les sempre interessants i útils observacions realitzades al text inicial. Així mateix, s'agraeix al personal de l'OAC la seva disponibilitat per a respondre les preguntes plantejades per l'autor en l'elaboració d'aquest treball.

\*\* Oscar Capdeferro Villagrasa, professor lector en dret administratiu a la Universitat de Barcelona. Facultat de Dret, av. Diagonal, 684. 08028 Barcelona. [ocapdeferro@ub.edu](mailto:ocapdeferro@ub.edu).

Article rebut el 01.02.2020. Avaluació cega: 27.02.2020 i 20.03.2020. Data d'acceptació de la versió final: 30.03.2020.

**Citació recomanada:** Capdeferro Villagrasa, Oscar. (2020). 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*, 60, 35-64. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3413>

## Sumari

### 1 Introducció

### 2 Les funcions d'investigació de l'OAC

2.1 La funció investigadora de l'OAC: algunes dades generals

2.2 Les denúncies: l'espai de la denúncia anònima

2.3 El vertader valor de les funcions investigadores de l'OAC

### 3 Les funcions de prevenció de l'OAC

3.1 Les al·legacions a normes

3.2 La consulta no vinculant: una eina de prevenció de la corrupció inexplicablement oblidada

3.3 Sobre la rellevància de la formació

3.4 Els riscos de corrupció en la contractació pública

### 4 Conclusions: balanç i propostes de reforma

4.1 Sobre les denúncies presentades a l'OAC

4.2 Sobre la potestat sancionadora: la necessitat d'incloure infraccions lligades a les activitats investigadores i preventives de l'OAC

4.3 Sobre les consultes no vinculants

4.4 Sobre la modernització tecnològica de la lluita contra la corrupció a Catalunya

## Bibliografia

## 1 Introducció

La creació d'agències o organismes especialitzats contra la corrupció ha estat una pràctica freqüent des de la dècada de 1990 com a eina per a lluitar contra la corrupció,<sup>1</sup> si bé el discret impacte en la reducció de la corrupció aconseguit per algunes d'elles ha originat un debat: estem davant d'instruments irrellevants o, contràriament, són organismes necessaris per a una adequada lluita contra la corrupció? (Pope i Vogl, 2000; Doig et al., 2006; De Sousa, 2009; Roca, 2019).

Aquest debat internacional, global, no és en absolut aliè a Catalunya, ja que justament a Catalunya es va crear la primera agència especialitzada en anticorrupció de l'Estat espanyol,<sup>2</sup> l'Oficina Antifrau de Catalunya (en endavant, OAC) a través de la Llei catalana 14/2008, de 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya (LOAC).

En un dels primers estudis publicats sobre l'organisme anticorrupció català, la professora Gifreu es preguntava, incidint especialment en la funció de control de l'OAC, si no estariem davant d'un exemple més de duplicitat en les funcions fiscalitzadores del sector públic (Gifreu, 2010: 229). I molt recentment, tal com constata Roca, el debat o el dubte sobre la seva necessitat i efectivitat continua, en certa mesura, planant sobre aquest tipus d'organismes (Roca, 2019: 11). No podem ignorar en aquest punt que, a la Moció 43/XI del Parlament de Catalunya, sobre una república amb corrupció zero, de juny de 2016, s'indica el següent: "El Parlament de Catalunya demana a l'Oficina Antifrau de Catalunya: a) Que centri tots els recursos humans i materials en la investigació de la corrupció i el frau i *que s'erigeixi en un autèntic instrument útil* de lluita contra la impunitat en aquests àmbits".

Adicionalment, es sumen notícies que poden haver afectat la imatge i credibilitat de l'OAC, com la publicació, als mitjans de comunicació, d'unes converses mantingudes entre el llavors director de l'OAC, Daniel de Alfonso, i el ministre d'Interior, Jorge Fernández Díaz, el contingut de les quals va conduir a la seva revocació com a director de l'OAC,<sup>3</sup> o el coneixement d'irregularitats comptables i en la incorporació de personal durant l'exercici de 2015, assenyalades en l'[Informe 5/2018, de la Sindicatura de Comptes, relatiu a l'Oficina Antifrau de Catalunya, exercici 2015](#).

Semblaria, doncs, que encara hi ha qui es pregunta si l'OAC és una peça rellevant en l'enfortiment de la integritat i en la prevenció de la corrupció a les administracions de Catalunya.

En efecte, crec que formular-se aquesta pregunta en aquests moments és molt pertinent, a fi d'analitzar el paper que ha jugat, i que podria o hauria de jugar, l'Oficina Antifrau de Catalunya en la promoció de la integritat i la prevenció de males pràctiques a l'Administració catalana.<sup>4</sup>

Aquesta mirada retrospectiva i prospectiva ve exigida per dues circumstàncies concurrents. Per una banda, la celebració del 10è aniversari de la creació de l'OAC, que, tot i ser creada a través de llei el 2008, no es va posar en funcionament fins a mitjans de l'any 2009, un cop va prendre possessió del càrrec el seu primer director, el senyor David Martínez Madero (26 de maig de 2009);<sup>5</sup> i, per l'altra, el procés de reforma de la

1 En el nostre entorn més immediat s'ha de destacar l'agència antifrau de la Unió Europea, l'OLAF (Office de Lutte Anti-Fraude), establerta per la [Decisió de la Comissió de 28 d'abril de 1999](#). D'acord amb el [balanç del període 2010-2018](#) inclòs a la mateixa pàgina web de l'OLAF, aquest organisme presenta aquests resultats: "Concluded over 1900 investigations, Recommended the recovery of over €6.9 billion to the EU budget, Issued over 2500 recommendations for judicial, financial, disciplinary and administrative action to be taken by the competent authorities of the Member States and the EU". Sobre l'OLAF es poden consultar, entre d'altres, Fuertes (2014) i Ordóñez (2016).

2 Aquesta iniciativa ha estat després seguida per diverses comunitats autònomes, com les Illes Balears (Llei 16/2016, de 9 de desembre, de creació de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears), la Comunitat Valenciana (Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat, de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció de la Comunitat Valenciana), Galícia o Navarra (Llei foral 7/2018, de 17 de maig, de creació de l'Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de la Comunitat Foral de Navarra), i també en l'àmbit local, amb agències com les de Barcelona, Madrid o l'Agència de Transparència de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Sobre l'àmbit local, és d'especial interès Ponce (2016).

3 Consultable a la [web del Parlament](#).

4 Sobre l'àmbit d'actuació de l'OAC, v. art. 2 de la LOAC.

5 Per a una exposició més detallada sobre la posada en funcionament de l'OAC, es pot veure la seva [memòria](#) corresponent a l'any 2009.

Llei reguladora de l'OAC, iniciat ja fa un temps<sup>6</sup> però que encara avui, al no haver-se resolt, és objecte de debat i actualitat.<sup>7</sup>

Donada aquesta doble circumstància, és un bon moment per a analitzar l'OAC no només sobre la base del seu funcionament present i passat, sinó que interessa al meu parer, sobretot, aturar-se en com aquesta pot esdevenir un actor central en la construcció d'un reforçat sistema català d'integritat que busqui prevenir i detectar de forma eficient i efectiva males pràctiques com la corrupció.<sup>8</sup>

Amb aquesta finalitat, el present treball estructura el seu contingut a partir de dos eixos: en primer lloc, analitzaré el paper de l'OAC en les seves diferents funcions, d'investigació i prevenció, a partir de les dades que facilita la mateixa OAC sobre el seu funcionament (amb un enfocament primàriament descriptiu), tot indicant fortaleeses i debilitats detectades en algunes actuacions; i a continuació, exposaré quin paper hauria de jugar, al meu parer, l'OAC en una política anticorrupció efectiva d'acord amb les més recents propostes i recomanacions tant acadèmiques com formulades per les principals instàncies anticorrupció, tot incloent la reflexió sobre la necessitat de reformar el marc regulador de l'OAC amb la finalitat d'aconseguir aquest objectiu.

## 2 Les funcions d'investigació de l'OAC

En aquest apartat exposaré algunes dades i elements rellevants de la investigació que realitza l'OAC, atenent a dades globals de la seva actuació i, especialment, a l'anàlisi més detallada de les dades d'actuacions més recents, per tal de mostrar una imatge de conjunt dels 10 anys de funcionament de l'OAC sense renunciar, però, a oferir una idea més específica de l'estat actual o més recent de la corrupció i de la tasca anticorrupció de l'OAC.

### 2.1 La funció investigadora de l'OAC: algunes dades generals

Si pensem en l'OAC com un organisme de control, probablement sigui la seva vessant investigadora la principal, cosa que, en certa manera, sembla confirmar-se en vista de la plantilla actual de l'OAC, on trobem 10 persones adscrites a la Direcció de Prevenció (entre elles, 7 tècnics/tècniques) mentre que a la d'Anàlisi i Investigacions en trobem 19 (de les quals 13 són tècnics/tècniques).<sup>9</sup> Sembla que és justament aquesta la percepció que es té també des del Parlament de Catalunya<sup>10</sup> quan, en la moció 43/XI del Parlament de Catalunya, sobre una república amb corrupció zero, el Parlament demana a l'OAC “[q]ue centri tots els recursos humans i materials en la investigació de la corrupció i el frau i que s'erigeixi en un autèntic instrument útil de lluita contra la impunitat en aquests àmbits”.

D'acord amb la LOAC (art. 4), l'Oficina és competent per a “[i]nvestigar o inspeccionar possibles casos d'ús o destinació irregulars de fons públics, i també les conductes oposades a la probitat o contràries als principis d'objectivitat, eficàcia i submissió plena a la llei i al dret”, cosa que fa a iniciativa pròpia, per denúncia o per informe raonat d'un altre ens, sempre fent una prèvia comprovació de versemblança dels fets. En un treball previ, publicat en aquesta mateixa revista (Capdeferro, 2016) ja vaig indicar de forma detallada com es desenvolupa la funció investigadora de l'OAC. Em remeto, doncs, a aquell treball per a una exposició de

6 Es pot consultar la [notícia](#) inicial i, per a major informació sobre la proposta, se'n poden consultar els [expedients](#).

7 Així, és notícia a diversos mitjans de comunicació (consulteu, per exemple, [la notícia a La Vanguardia](#)) la petició reiterada durant l'any 2019 del director de l'OAC respecte d'una sèrie de competències que estima oportú que pugui adquirir l'OAC en la pendent reforma a la seva Llei reguladora.

8 L'actualitat i interès de la lluita contra la corrupció a Catalunya es veuen reflectits, per citar-ne només les dues actuacions recents més rellevants, en l'aprovació en seu parlamentària de 38 resolucions en el marc del debat general sobre la corrupció el 7 de febrer de 2020 (es pot consultar la [notícia](#) i els [documents](#)) i en l'Estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública del Govern de la Generalitat de Catalunya, la qual, després d'un procés participatiu, va ser aprovada per nou [acord](#) de Govern el dia 20 de gener de 2020.

9 Com podem veure, es tracta quasi del doble de personal. Informació consultable a la [web de l'OAC](#).

10 No és en absolut irrellevant la consideració que tingui el Parlament de l'OAC, ja que és pertinent recordar, d'acord amb la LOAC (art. 1), que l'OAC és un organisme independent, una entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar, que s'adscriu al Parlament de Catalunya, a qui ret comptes sobre el seu funcionament a través d'una memòria anual (art. 22 i 23 de la LOAC); i que també és el Parlament qui en nomena i en destitueix el director o directora, per qualsevol de les causes taxades a la LOAC (art. 9 i 11 de la LOAC).

la tasca investigadora de l'OAC i el seu funcionament intern, així com a les eines informatives que facilita la mateixa OAC.<sup>11</sup>

Evidentment, la investigadora és una funció important de l'OAC, però l'OAC s'insereix en un entramat d'òrgans i organismes de control ja existents, de tal manera que l'espai propi per a la investigació de l'OAC és, definitivament, reduït, limitat.

En particular, la corrupció, entesa com l'aprofitament il·lícit de les facultats o privilegis derivats d'un càrrec, treball o servei públics en benefici privat, generalment és delictiva. Si més no, en els casos més greus, i també més rellevants, ho és (Gómez, 2017). Per tant, quan l'OAC detecti, en el marc de les seves investigacions, que uns fets són presumptament delictius, o que estan sent objecte d'investigació penal per part del Ministeri Fiscal o l'autoritat judicial, ha de deixar d'intervenir en la seva investigació, i en cap cas no pot sancionar la pràctica corrupta.<sup>12</sup> Es podria dir, doncs, que desenvolupa un paper merament auxiliar en la tasca d'investigar i sancionar la corrupció.

Si tenim present l'anterior, una forma de mesurar l'impacte de l'OAC en la detecció de casos greus de corrupció (o, si més no, indiciàriament amb rellevància penal) és la de computar el nombre de casos que ha traslladat al Ministeri Fiscal o a l'autoritat judicial, atès que, com és sabut, l'OAC no té potestat per a sancionar la corrupció.

D'acord amb les dades publicades per la mateixa OAC,<sup>13</sup> entre els anys 2011 i 2019 ha rebut 1.445 denúncies. D'aquestes, la majoria han estat arxivades (762, cosa que representa el 52,73 % del total) i, algunes, interrompudes (79, el 5,47 %) en constatar-se que els fets investigats estaven sent objecte, també, d'investigació per part del Ministeri Fiscal, la policia judicial o l'autoritat judicial corresponent o atesa la possible rellevància penal dels fets (*ex art. 7.2 de la LOAC*). Així, només s'han investigat de forma completa 573 denúncies (menys del 40 %, en concret, el 39,65 %).

Específicament, pel que fa a les investigacions finalitzades (en aquest cas, sense incloure les dades relatives a 2019), a les diferents memòries de l'OAC (OAC 2019: 51-52; OAC 2013: 112) trobem que s'han dictat un total de 57 comunicacions a la fiscalia.

En termes qualitius, les mateixes memòries de l'OAC incorporen dades sobre la repercussió de les seves actuacions d'investigació, la qual cosa, sens dubte, contribueix a obtenir una idea més precisa de l'impacte que tenen les investigacions dutes a terme (OAC, 2019: 66 i seg.).

En particular, per a l'any 2018 se'ns indiquen 7 actuacions jurisdiccionals d'ordre penal derivades d'actuacions de l'OAC, entre les quals trobem, per exemple, que “[a]rran d’una actuació d’aquesta Oficina, un jutjat penal de Barcelona ha condemnat a sis mesos de suspensió d’ocupació pública un alt càrrec, director d’una entitat del sector públic de la Generalitat de Catalunya”, que “[u]n jutjat d’instrucció de Tarragona ha ordenat l’obertura de judici oral contra un alcalde i nou persones més, entre elles personal tècnic municipal, inclòs el secretari interventor de la corporació, en apreciar delictes en l’adjudicació de dues obres públiques”, que “arran d’una actuació d’investigació d’aquesta Oficina per presumpta malversació de cabals públics, una persona electa d’un municipi serà jutjada per presumptes delictes de malversació impròpia i apropiació indeguda” o bé que un “jutjat penal de Lleida ha admès com a prova en el judici oral l’informe raonat emès per aquesta Oficina Antifrau amb referència a una actuació closa l’any 2015 i relacionada amb la gestió del personal eventual per part d’un ens supramunicipal”. En definitiva, com podem observar llegint aquesta informació continguda a les memòries, algunes d’aquestes comunicacions a la fiscalia acaben sent la base de denúncies presentades pel Ministeri Fiscal, d’altres fins i tot s’admeten com a prova en els judicis que se’n

<sup>11</sup> Consultable a la [web de l'OAC](#).

<sup>12</sup> D'acord amb l'art. 7.2 de la LOAC: “L'Oficina Antifrau no pot complir funcions corresponents a l'autoritat judicial, el Ministeri Fiscal i la policia judicial ni pot investigar els mateixos fets que siguin objecte de llurs investigacions. En el supòsit que l'autoritat judicial o el Ministeri Fiscal iniciïn un procediment per determinar la rellevància penal d'uns fets que constitueixin alhora l'objecte d'actuacions d'investigació de l'Oficina Antifrau, aquesta ha d'interrompre tot seguit les dites actuacions i aportar immediatament tota la informació de què disposi, a més de proporcionar el suport necessari a l'autoritat competent”.

<sup>13</sup> Consultables a la [web de l'OAC](#).

derivin i, en ocasions, aquestes actuacions investigadores són les que descobreixen irregularitats que després seran sancionades penalment.<sup>14</sup>

Si bé qualitativament, com hem vist, el pes de les investigacions de l'OAC pot ser rellevant de cara a la ulterior sanció dels casos més greus de corrupció, no podem passar per alt que, quantitativament, en relació amb el total de denúncies i el total d'investigacions, són pocs els informes raonats que es deriven a la fiscalia i, encara menys, els casos que segueixen amb una denúncia als jutjats o tribunals corresponents i conclouen amb una sanció penal. Així, si es considerés que la millor forma de lluitar contra la corrupció és la repressió, la sanció del corrupte, definitivament, en vista d'aquestes dades, es podria considerar que l'OAC no és un organisme massa efectiu contra la corrupció.

Si ens aturem breument en dades sobre les causes menys greus de corrupció, objecte de procediments disciplinaris, sancionadors, fiscalitzadors o de naturalesa similar, s'indiquen 6 actuacions, entre les quals figura la iniciació d'un "expedient disciplinari a un funcionari per una presumpta infracció de la normativa sobre incompatibilitats", la iniciació d'un "procediment de prohibició de contractar" a una empresa per part d'un ens local i, entre d'altres, s'indica "[c]om a conseqüència de la informació tramesa per aquesta Oficina, l'Autoritat Catalana de la Competència va incoar un expedient sancionador [...]. El juliol de 2018, el Tribunal Català de Defensa de la Competència va dictar una resolució en la qual considera acreditada la pràctica anticompetitiva" i "acorda imposar una sanció per un import total acumulat de 58.000 euros" (OAC, 2019: 70).

Evidentment, aquesta visió obvia, com a mínim, una meitat de la potencial efectivitat de l'actuació investigadora de l'OAC. En efecte, l'OAC no només és dissenyada per a incidir en la lluita contra la corrupció facilitant a d'altres òrgans de control les eines per a una sanció més efectiva (reduint, tal vegada, el grau d'impunitat de la corrupció),<sup>15</sup> sinó que, d'acord amb el seu disseny normatiu actual, també està creada amb l'objectiu d'incidir directament en el funcionament ordinari de les organitzacions del sector públic mitjançant l'elaboració dels informes raonats resultants de les investigacions, en els quals assenyalava les recomanacions i mesures de correcció proposades a l'ens investigat.

Convé, novament, fer una breu anàlisi, qualitativa i quantitativa, d'aquesta segona vessant de la funció investigadora.

En aquest punt, d'acord amb les memòries de l'OAC, observem que el nombre de mesures que s'adopten a conseqüència d'una investigació de l'OAC són entre 17 i 19 anualment, si bé sembla que el nombre pot ser creixent, ja que s'observa un increment rellevant en la darrera memòria, on el nombre de mesures adoptades del qual té constància l'OAC és 28,<sup>16</sup> les quals, si restem les sancionadores que hem comentat anteriorment, serien 14. Entre d'altres, se'ns aporta informació sobre sis procediments administratius de revisió d'ofici per a, entre d'altres, declarar la nul·litat d'un contracte públic o per a determinar si certs pagaments a càrrecs electes contravenen el règim retributiu legalment establert.<sup>17</sup> Sobre aquesta vinculació de l'actuació de l'OAC amb revisions d'ofici només es pot assenyalar que és un resultat molt positiu de la seva activitat, ja que s'està promovent el compliment de l'article 34 de la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció, que preveu l'eliminació dels actes resultants de la corrupció.<sup>18</sup>

14 En particular, a la memòria de 2018 s'assenyala que l'OAC ha tingut coneixement de 7 actuacions a l'ordre penal derivades de les seves investigacions. Aquestes es poden agrupar en: 1 condemna penal arran d'una actuació d'investigació de l'OAC; 1 judici penal en tràmit (es menciona l'obertura de judici oral); 1 admissió com a prova en judici oral de l'informe de l'OAC (probablement es podria computar, també, en el grup anterior de judicis iniciats però no finalitzats arran de l'actuació de l'OAC); i la formulació de 4 denúncies per part de la fiscalia.

15 S'ha indicat que la probabilitat de detecció té major efecte dissuasiu de la conducta il·lícita que no pas la severitat de la sanció prevista (Paternoster, 2010), de tal manera que, si es considerés que l'OAC, amb les investigacions, només contribueix a incrementar la probabilitat de detecció i sanció posterior de la corrupció, ja seria per si mateix un efecte rellevant.

16 "Durant l'any 2018, s'ha tingut coneixement de 28 mesures adoptades per les diferents entitats afectades i autoritats competents. Es tracta de l'any en el qual s'han adoptat més mesures derivades de les actuacions de l'Oficina Antifrau" (OAC, 2019: 66).

17 Cal dir, però, que en un dels casos l'actuació investigadora és de l'any 2017 i que en un altre només es té constància que l'alcalde del municipi investigat "ha iniciat els treballs previs per a la incoació de la revisió d'ofici".

18 Indica que: "[c]on la debida consideración de los derechos adquiridos de buena fe por terceros, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará medidas para eliminar las consecuencias de los actos de corrupción. En este contexto, los Estados Parte podrán considerar la corrupción un factor pertinente en procedimientos jurídicos encaminados a anular o dejar sin efecto un contrato o a revocar una concesión u otro instrumento semejante, o adoptar cualquier otra medida correctiva".



A banda de derivar en revisions d'ofici, l'actuació investigadora de l'OAC també va resultar el 2018 en 3 mesures preventives adoptades pels ens investigats, que convé esmentar: la incorporació de “pautes d'actuació en la tramitació i la gestió de l'expedient de contractació dels contractes menors per tal d'evitar i detectar possibles irregularitats” en un ens local, la millora dels mecanismes de control i fiscalització interns en un ajuntament i la promoció de la decisió de difondre, internament en un departament de la Generalitat de Catalunya, els criteris interpretatius sobre l'autorització de compatibilitats, així com l'adopció de mesures organitzatives per tal de complir correctament les resolucions en aquesta matèria.

De nou podem veure que, tot i el baix nombre de mesures resultants, qualitativament estem davant de mesures rellevants, com poden ser la millora dels controls interns. A més, si tenim en compte el nombre de contractes menors que podia arribar a realitzar un ens local cada any (si bé pot variar molt en funció de les dimensions de l'ens i del seu pressupost), la quantitat d'expedients que són objecte de control ordinari intern en un ajuntament i la quantitat de personal que pot treballar en tot un departament de la Generalitat de Catalunya, es pot afirmar que, tot i ser poques mesures (només tres), aquestes han pogut incidir en un nombre significativament elevat de procediments administratius i d'empleats públics.

Per últim, hi ha mesures resultants de les investigacions que l'OAC, en la seva memòria, qualifica com a mesures de naturalesa “correctora i/o reparadora” (OAC, 2019: 67), de les quals en trobem un total de 5 l'any 2018. Entre aquestes, que tenen certament una naturalesa diversa, veiem mesures amb un evident impacte positiu en els pressupostos de les entitats públiques, com per exemple quan s'indica que a conseqüència d'una investigació de l'OAC un ens local “ha acordat declarar com a pagament indegut les indemnitzacions abonades a un càrrec electe i ha sol·licitat que es restitueixin”, quan ens indica que un altre ens local “ha deixat d'abonar drets econòmics per l'assistència a la Junta de Govern Local als càrrecs electes que no són membres formals d'aquest òrgan”, o quan s'assenyala que, per un incompliment en matèria d'incompatibilitats, un ens local va resoldre i deixar sense efectes l'adjudicació d'un contracte de serveis. D'altres mesures adoptades en aquesta línia són la destitució d'un vicerector d'una universitat que no complia els requisits per a ser-ho i la creació d'una comissió informativa en un ens local en relació amb la construcció d'un equipament municipal.

Com es pot apreciar, aquestes mesures tenen un impacte molt més puntual i limitat que les preventives, atès que no es projecten a situacions similars en el futur. Són actuacions que busquen corregir irregularitats concretes, ja detectades, sense que això suposi o impliqui cap canvi en les pràctiques, protocols o actuacions seguides per a realitzar els procediments que han portat a la comissió de la pràctica irregular. Amb tot, com hem pogut veure, tot i l'impacte reduït d'aquest tipus de mesures, les conseqüències poden ser rellevants, ja que no només busquen eliminar una vulneració de l'ordenament jurídic (cosa que en tot cas és necessària, ja que l'Administració sempre ha d'actuar amb ple sotmetiment a la llei i al dret, tal com indica l'article 103.1 de la Constitució espanyola), sinó que en ocasions suposen un estalvi dels limitats fons públics de les administracions.

## 2.2 Les denúncies: l'espai de la denúncia anònima

D'acord amb les dades proporcionades per la mateixa OAC,<sup>19</sup> entre els anys 2011 i 2019 s'han rebut un total de 1.445 denúncies. D'aquestes, la majoria es referien a pràctiques irregulars en ajuntaments (61,94 %), seguides, en molta menor mesura, per denúncies contra la Generalitat (15,85 %). Addicionalment, veiem que el principal nombre de denúncies es formulen per particulars externs al sector públic (40,9 %), seguit d'un 22,2 % de denúncies anònimes (és a dir, que es desconeix en quin dels altres grups es podria integrar la persona denunciant) i un 19,45 % dels grups polítics, mentre que el percentatge de denúncies presentades per empleats o empleades públics identificats no arriba al 7 %.<sup>20</sup>

Sobre les denúncies, cal aturar-se en un aspecte en què l'OAC ha incidit molt recentment: la denúncia anònima.<sup>21</sup> Del total de denúncies, entre 2011 i 2019 només 321 han estat anònimes. La distribució temporal ha estat la següent: l'any 2011, 20 denúncies; el 2012, 16; el 2013, 15; el 2014, 17; el 2015, 12; el 2016, 19; el 2017, 21; el 2018, 113; i el 2019, 161.

<sup>19</sup> Consultable a la [web de l'OAC](#).

<sup>20</sup> És constant a la literatura científica la constatació que el nombre d'empleats públics denunciants d'irregularitats és extraordinàriament baix (Taylor, 2018).

<sup>21</sup> Part del material generat es troba a la [web de l'OAC](#).

Com podem veure, l'any 2018 es passa d'una mitjana d'unes 17 denúncies anònimes anuals a 113, nombre que s'incrementa encara més l'any 2019 (amb 161 denúncies anònimes). Aquest canvi es deu a la posada en funcionament, el desembre de 2017, de la bústia anònima de l'Oficina,<sup>22</sup> de tal manera que ja des d'inicis del 2018 és possible presentar, electrònicament i de forma totalment anònima i segura, denúncies sobre presumptes irregularitats. D'acord amb la memòria de l'OAC de 2018 (OAC, 2019: 38) aquest sistema de denúncia ha fet que el 2018 augmentés molt notablement el nombre total de denúncies, anònimes i no anònimes, presentades anualment (es parla d'un increment de més del 40 % del total de denúncies respecte de la mitjana pel període 2011-2017), amb un total de 218 denúncies, tendència que continua en ascens el 2019, amb 262 denúncies en total.<sup>23</sup>

Les dades parlen per si soles: des de la posada en funcionament del canal anònim de denúncies, el nombre d'aquestes s'ha incrementat moltíssim,<sup>24</sup> i no s'ha tractat merament d'un increment de denúncies sense base sinó que moltes d'elles han donat lloc a investigacions posteriors.<sup>25</sup> Aquest efecte d'increment del nombre total de denúncies presentades anualment pot tenir una explicació. D'acord amb el darrer baròmetre publicat per l'OAC (OAC, 2018), a la pregunta "Per quin dels següents motius vostè es plantejaria no denunciar un cas de corrupció del qual té coneixement?", les persones enquestades van contestar majoritàriament que la causa seria la dificultat d'obtenir proves (48,2 %), seguit de la por a represàlies (30 %), la inutilitat de la denúncia degut a la impunitat (26,9 %) i el desconeixement d'on denunciar (17,4 %). Si bé respecte de l'obtenció de proves poca incidència pot tenir el canal, sí que convé apuntar que la bústia de denúncies anònimes incideix directament en el segon major impediment per a denunciar: la por a represàlies.

Les represàlies patides pels denunciants de corrupció no són, en absolut, una qüestió menor.<sup>26</sup> Tal com indica Parramon (2019), tot il·lustrant la informació amb multitud d'exemples, moltes persones denunciants de corrupció a l'Estat espanyol han patit assetjament laboral i el que l'autora anomena "assetjament processal", entès com un "alt nivell de conflictivitat judicial" (Parramon, 2019: 1) amb múltiples peticions de responsabilitat penal o civil, com ara a través de demandes per danys a l'honor o per dany moral de les persones presumptament autores dels fets denunciats, o bé la presentació de denúncies en àmbit penal per revelació de secrets o injúries i calúmnies. En aquest sentit, si entenem que un canal de denúncies totalment anònim evita totes aquestes freqüents i perjudicials conseqüències de la denúncia de casos de corrupció, sembla que l'eina efectivament pot incidir generant un increment de casos denunciats.<sup>27</sup>

Tot i la rellevància que pot tenir la denúncia anònima per al descobriment d'alguns casos de corrupció (UNODC, 2015: 50-51), s'ha de fer constar que encara avui és una figura controvertida i conflictiva a l'ordenament jurídic espanyol, en el qual, es podria pensar, és prohibida d'acord amb l'article 62 de la Llei estatal 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (en endavant, LPAC), el qual s'aplica, com a regla amb caràcter de legislació bàsica, a tot tipus de procediments administratius iniciats d'ofici.<sup>28</sup>

La previsió de l'article 62 de la Llei estatal 39/2015 és també rellevant per a l'OAC, i li és d'aplicació, ja que aquesta normativa, la legislació administrativa, és, convé recordar, la que s'aplica també a l'actuació de l'OAC com a complement de la seva regulació pròpia continguda a la LOAC. Així ho va entendre en

22 Mitjançant la Resolució OAC/DIR/652/2017, per la qual s'aprova la creació i l'establiment de la bústia de denúncies anònimes a l'Oficina Antifrau de Catalunya.

23 S'ha de tenir en compte que aporta menys informació la denúncia anònima: l'OAC ja no pot saber el perfil de la persona denunciante (si és treballador o treballadora del sector públic, particular, etc.) (OAC 2019: 44-45).

24 Circumstància que, per cert, ha fet notar a l'OAC, en l'àmbit intern, la seva manca de recursos humans suficients per a fer front a l'increment de denúncies: "l'acumulació greu del nombre d'expedients d'investigació derivada de l'augment de denúncies i de la insuficiència de recursos adscrits a aquesta àrea d'activitat" (OAC, 2019: 38).

25 D'acord amb les dades disponibles, el 2018 es van investigar 46 denúncies anònimes i se'n van arxivar 67. El 2019 les dades són aquestes: 44 denúncies anònimes investigades i 107 arxivades; i, per a fer-ne la comparació, de les no anònimes, 32 investigades i 55 arxivades. El 2018, per la seva banda, es van investigar 62 denúncies no anònimes i se'n van arxivar 38.

26 Sobre protecció dels denunciants o *whistleblowers*, v. OCDE (2016), i respecte de la seva relació amb la corrupció, especialment Schultz i Harutyunyan (2015), Ragués (2018), Gosálbez (2019) i Chordiya et al. (2020).

27 No obstant els possibles beneficis d'incentiu de la denúncia, particularment quan els potencials denunciants desconfien de les institucions davant les quals es denuncia o de les que duren a terme ulteriors investigacions, també s'han apuntat inconvenients que assenyalen la preferència per altres sistemes, com el de canals confidencials de denúncia (UNODC, 2015: 51-52).

28 Així, l'art. 62.2 de la LPAC indica que les denúncies "han d'expressar la identitat de la persona o persones que les presenten".



el seu moment el Consell Consultiu en el seu Dictamen número 274, de 2006, sobre el Projecte de Llei de creació de l'Oficina Antifrau de Catalunya (PLOAC), i explícitament va assenyalar el caràcter “materialment administratiu” de les actuacions de l'OAC;<sup>29</sup> i així ho ha entès també la Comissió Jurídica Assessora, quan ha afirmat, en el seu Dictamen número 235/2017, que la naturalesa de l'OAC es pot emmarcar en el concepte d'*Administració independent*<sup>30</sup> i, en conseqüència, la seva actuació està subjecta, en termes generals, al dret administratiu.<sup>31</sup> El mateix criteri s'aplica als tribunals de justícia, en entendre que un acte de l'OAC era un acte administratiu nul de ple dret en aplicació de l'article 47.1.e de la Llei estatal 39/2015 i resultava procedent la revisió de l'article 106 de la Llei 39/2015,<sup>32</sup> i aquest criteri també és seguit per la mateixa OAC quan, per exemple, fa revisions d'ofici de les seves resolucions<sup>33</sup> o quan aplica la Llei 40/2015 i la Llei catalana 26/2010 per a acordar delegacions de competències.<sup>34</sup>

Tot i la prohibició recollida a l'article 62 de la Llei estatal 39/2015, com bé analitza Pérez (2019), els tribunals de justícia i els mateixos legisladors o reguladors en alguns àmbits han acceptat les denúncies anònimes formulades davant els òrgans de l'Administració, àmbit en el qual no hem de descuidar les propostes i normes recentment aprovades relatives a la protecció de les persones denunciants (Garrido, 2019; i Vestri, 2019).

29 Així, s'indica que: “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 del PLOAC que, entenem, és materialment administratiu (estem davant una entitat de dret públic) i que no finalitza amb una sanció administrativa [...]. L'apartat 3 de l'article 14 del PLOAC regula el dret d'accés de l'investigat a l'expedient o document relacionat amb l'activitat objecte de la investigació, llevat que l'eficàcia de les actuacions o la integritat dels antecedents d'interès per al procediment determinin que s'ha de restringir l'accés. Sobre aquesta qüestió cal recordar que, com ja hem dit abans, ens trobem davant d'un expedient materialment administratiu i, per tant, la principal conseqüència d'aquest fet és que són traslladables al cas que ens ocupa els drets dels ciutadans en les seves relacions amb les administracions públiques que enumera l'article 35 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC). I, també, amb els corresponents matisos, els principis del procediment administratiu comú, entre d'altres, el dret dels interessats a fer al·legacions, a aportar documentació i a un tràmit d'audiència (art. 79 i 84 de la LRJPAC). [...] A més, com hem dit, tractant-se d'una investigació materialment administrativa, hauria d'observar les prescripcions normatives que sobre els drets dels ciutadans en les seves relacions amb l'Administració pública i, si escau, en el procediment administratiu comú, preveu la normativa bàsica aplicable a la matèria, d'acord amb l'article 149.1.18 de la Constitució espanyola” (Dictamen 274 del Consell Consultiu, de 18 de juliol de 2006, sol·licitat pel Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local sobre el Projecte de Llei de creació de l'Oficina Antifrau de Catalunya).

30 “En aquest sentit, 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)” (Dictamen 235/2017, de 7 de setembre, de la Comissió Jurídica Assessora. Revisió d'ofici instruïda per l'Oficina Antifrau de Catalunya per a declarar la nul·litat de ple dret d'una resolució del director de l'Oficina, de 20 de juny de 2012, mitjançant la qual es van reconèixer a un funcionari, adscrit en aquell moment a l'Oficina, els serveis prestats a la Societat Anònima d'Informàtica de la Comunitat Autònoma de la Rioja (SAICAR) a l'efecte de percepció de triennis). Cal apuntar, però, una connotació negativa d'aquesta consideració de l'OAC com a Administració independent: sempre que la seva actuació requereixi, preceptivament, la intervenció de la Comissió Jurídica Assessora (per exemple, en procediments de revisió d'ofici, v. art. 8 de la Llei catalana 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora), l'OAC no pot sol·licitar directament el dictamen, sinó que ho hauria de sol·licitar al president o presidenta de la Generalitat per tal que sigui aquest càrrec, i no el mateix director o directora de l'OAC, qui faci la petició del dictamen, d'acord amb els art. 10 de la Llei 5/2005 i 26.4 del Decret 69/2006, d'11 d'abril, d'aprovació del Reglament d'organització i funcionament de la Comissió Jurídica Assessora, factor que pot suposar una rebaixa del grau d'independència de l'OAC respecte del govern, i que necessitaria de la reforma del marc regulador de la Comissió Jurídica Assessora o bé d'una previsió específica a la LOAC.

31 En particular, en el cas resolt al Dictamen s'avalua la possibilitat de l'OAC de revisar d'ofici, aplicant les regles de la legislació de règim jurídic i procediment administratiu, els seus propis actes. Al respecte, la Comissió Jurídica Assessora indica que “és clar que l'Oficina Antifrau pot revisar d'ofici els seus actes, els quals estan subjectes, amb caràcter general, al dret administratiu, i en aquest sentit són objecte de control per part de la jurisdicció contenciosa administrativa” (Dictamen 235/2017, de 7 de setembre, de la Comissió Jurídica Assessora).

32 A la Sentència del Jutjat Contencios Administratiu núm. 14 de Barcelona, de 23 de maig de 2018, núm. 104/2018, confirmada per la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Sala Contenciosa Administrativa), de 16 de juliol de 2019, rec. núm. 300/2018.

33 [Resolució](#) OAC/ADM/542/2017, de 26 de setembre, del procediment de revisió d'ofici de la Resolució dictada pel director de l'Oficina Antifrau de Catalunya el 20 de juny del 2012, de reconeixement de serveis previs.

34 [Resolució](#) per la qual es deleguen competències del director de l'Oficina Antifrau de Catalunya, de 2 de novembre de 2016.

No obstant això, cal tenir present que la visió de la mateixa OAC és en aquest punt més restrictiva que la que han manifestat, al meu parer amb encert, el Consell Consultiu i especialment la Comissió Jurídica Assessora, ja que l'OAC sembla limitar l'aplicació del dret administratiu a les seves actuacions en matèria de personal (en aquest punt per referència expressa a l'art. 53 de les Normes d'actuació i règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya) i d'administració i gestió patrimonial.

A més, en vista del marc jurídic internacional anticorrupció, s'ha d'indicar que la possibilitat de plantejar denúncies anònimes davant dels organismes de lluita contra la corrupció (com ara l'OAC) és imposada per la Convenció de les Nacions Unides contra la corrupció de 2003, en el seu article 13.2.<sup>35</sup>

Pel que fa a l'àmbit jurisprudencial resulta d'especial rellevància fer esment de la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Madrid, de 3 d'abril de 2018 (rec. 233/2017). En aquest cas, el Tribunal es pronuncia sobre la possible nul·litat de ple dret del *Reglamento Orgánico de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción*, aprovat pel Ple de l'Ajuntament de Madrid. En el recurs formulat per l'Administració general de l'Estat es demana, entre d'altres, la declaració de nul·litat de ple dret de l'article 26.2 del Reglament local pel fet de permetre la denúncia anònima, per contravenir l'article 62.2 de la LPAC.

L'Ajuntament de Madrid, en la defensa de la validesa del reglament, va argumentar que l'Oficina investigava de forma extraprocedimental, de tal manera que les investigacions originades per denúncies anònimes eren considerades actuacions prèvies i no procediments d'investigació.<sup>36</sup>

El Tribunal indica, sobre la qüestió que ara ens interessa, que la denúncia anònima seria admissible però que caldria, per tal de poder iniciar un procediment administratiu d'ofici (sigui d'inspecció, sanció o de qualsevol altre tipus), la realització prèvia d'actuacions de comprovació, en el marc de les denominades actuacions prèvies previstes a l'article 55 de la LPAC, i que, per aquest motiu, la iniciació del procediment d'ofici s'acabaria considerant a iniciativa pròpia, de tal manera que l'article 62 no resultaria aplicable i, en el seu lloc, la iniciació seria regida per l'article 59 de la LPAC (relatiu a l'inici per iniciativa pròpia de l'òrgan competent).<sup>37</sup>

Al meu parer, aquestes dues interpretacions que porten a dir que és possible la denúncia anònima poden ser problemàtiques, ja que es poden inferir una sèrie de conseqüències perjudicials tant per a persones denunciants com denunciades.

En primer lloc, la interpretació del Tribunal pot ser, potencialment, perjudicial per a les persones denunciants que s'identifiquin. En efecte, a la sentència s'indica que si es realitzen actuacions prèvies a la iniciació del procediment tendents a verificar *prima facie* els fets denunciats, el procediment ulterior (sigui d'investigació/inspecció o sancionador) s'entén iniciat a iniciativa pròpia, cosa que fa que, en excloure's en bloc l'article 62 de la LPAC, les persones denunciants perdin els seus drets a una eventual exempció o reducció de la sanció, o fins i tot el dret a la notificació sobre si fruit de la denúncia s'ha iniciat o no algun procediment. Sembla ser, doncs, que qualsevol actuació prèvia a l'acord d'iniciació tendent a comprovar preliminarment la versemblança de la denúncia implicaria que decaigui l'estatut jurídic privilegiat de la persona denunciant que es preveu a l'article 62 de la LPAC.<sup>38</sup> Per tal de fer-nos una idea de l'abast del perjudici d'aquesta interpretació cal recordar que la decisió d'iniciar o no un procediment d'investigació o sanció implica l'exercici d'una

35 Tractat que, s'ha de recordar, ha estat ratificat i és vinculant per a l'Estat espanyol, a través de l'*Instrumento de ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003*, publicat al BOE núm. 171, de 19 de juliol de 2006.

36 Específicament, va al·legar el següent: "la OMFC no llevará a cabo la tramitación de procedimiento administrativo alguno, con lo cual, el artículo 62.2 no le es de aplicación en ningún caso, enmarcándose la naturaleza de su actividad en las actuaciones previas del artículo 55 de la misma LPAC. [...] La OMFC desarrolla su actuación en el ámbito de las actuaciones previas, no del procedimiento administrativo. Por tal motivo, no es determinante la identidad de la persona o personas que presenten las denuncias, al tratarse de hechos que se ponen en conocimiento de la OMFC para que ésta decida investigarlos o no, a través de los distintos tipos de actuaciones previstas en su Reglamento Orgánico".

37 En particular, s'expressa de la següent manera: "Cuando la Administración se encuentre ante una denuncia anónima, obviamente, no podrá, sin más, acordar en base a la misma el inicio del procedimiento. Ahora bien, nada impide que, cuando la denuncia presente ciertos signos de veracidad y credibilidad, la Administración pueda realizar una cierta investigación mediante la realización de determinadas actuaciones previas tendente a verificar, *prima facie*, los hechos irregulares puestos en su conocimiento. En tales situaciones, el eventual acuerdo de inicio del procedimiento no vendrá amparado o fundamentado en la denuncia anónima sino en la información previa, que es la que verdaderamente determina el inicio del procedimiento sancionador. De esta forma, el acuerdo de inicio del procedimiento será adoptado por propia iniciativa, que es una de las modalidades de inicio de oficio de un procedimiento que se contempla en el artículo 58 LPAC".

38 El mateix argument es podria aplicar a les iniciacions d'ofici per petició raonada d'altres òrgans administratius no superiors jeràrquicament al competent per a iniciar el procediment (art. 61 LPAC). En efecte, de la mateixa manera que la denúncia, la petició raonada no vincula l'òrgan competent a iniciar un procediment. Traslladant a aquesta situació la interpretació jurisprudencial indicada es podria dir que si l'òrgan competent realitza actuacions prèvies per a comprovar indiciàriament la versemblança i veracitat dels fets que fonamenten la petició, ja no estariem en l'àmbit d'aplicació de l'art. 61 sinó del 59 i ja no existiria l'obligació de comunicar motivadament a l'òrgan que fa la petició la decisió de no iniciar el procediment.

potestat discrecional<sup>39</sup> que cal motivar de manera adequada (art. 35.1.i de la LPAC). Llevat que aquesta es basi en aspectes merament formals o superficials (com ara: la denúncia incorre sistemàticament en contradiccions, que sigui intel·ligible, que es refereixi a fets impossibles o no siguin identificables ni les persones ni les institucions concernides), sembla que un mínim d'actuacions prèvies de comprovació<sup>40</sup> són necessàries per a justificar, en cada cas, per què s'inicia, o per què no, un procediment. A la pràctica, això pot acabar significat que els drets d'alguns denunciants recollits a l'article 62 de la LPAC no es podrien aplicar gairebé en cap cas.

En segon terme, pot perjudicar les persones denunciades entendre, com demanava l'Oficina Municipal contra el Fraud i la Corrupció (OMFC), que aquesta mena d'activitats d'inspecció o comprovació derivades de denúncies anònimes s'incardinin plenament dins les anomenades *actuacions prèvies*, al marge del procediment administratiu. Comprovar els fets denunciats no hauria de ser objecte de les actuacions prèvies, ja que, com en el cas de les agències o organismes anticorrupció que aquí estem veient, la comprovació dels fets irregulars és justament l'objecte central del procediment inspector o de comprovació que realitza l'organisme (v. art. 17 de la LOAC). Així, convé recordar que, amb caràcter bàsic, l'article 75 de la LPAC assenyala que la finalitat de la fase d'instrucció d'un procediment és justament la realització d'actes per a la determinació, coneixement i comprovació dels fets en virtut dels quals s'ha de dictar la seva resolució. Desplaçar, doncs, una tasca central del procediment com és la comprovació dels fets a un estadi extraprocedimental implica, *de facto*, que es dugui a terme, de manera informal, un procediment paral·lel en el qual no resulten d'aplicació cap de les garanties ni els drets aplicables a les persones investigades durant un procediment (per exemple, art. 18 i 19 de la LOAC).

Tot i discrepar de les argumentacions assenyalades, coincideixo en la qüestió central: són possibles les denúncies anònimes en el nostre ordenament jurídic. Crec, però, que la justificació hauria de ser una altra, menys perjudicial per a potencials denunciants i denunciats.

Una solució potser més encertada és entendre que l'Administració pot iniciar d'ofici procediments (de comprovació, de sanció o de qualsevol altra mena) en situacions diferents, en les quals s'apliquen règims jurídics diferenciats, adaptats a les particularitats de les diferents circumstàncies que condueixen a la iniciació d'un procediment. En tot cas, i amb independència del tipus d'iniciació, abans d'aquesta l'Administració pot realitzar, o no, actuacions prèvies. Aquest tipus d'actuacions, que han de ser limitades i no substituir *de facto* el nucli del procediment, no són vinculades necessàriament a un únic tipus d'iniciació i, per tant, el fet d'utilitzar-les no significa que el procediment que es vol iniciar no tingui el seu origen o causa en una prèvia denúncia, anònima o no, o en una petició raonada. Per tant, encara que hi hagi actuacions prèvies tendents a una comprovació preliminar de la denúncia, estariem davant d'un procediment iniciat a partir d'una denúncia, llevat que no sigui possible entendre que jurídicament estem davant d'una denúncia segons allò previst a l'article 62 de la LPAC. Si és aquest el cas, i resulta impossible aplicar l'article 62 per manca d'algun dels requisits, es podria, sempre amb caràcter subsidiari, entendre que l'Administració inicia el procediment a iniciativa pròpia degut al "coneixement indirecte" de les circumstàncies, conductes o fets que donen lloc al procediment (art. 59 LPAC).<sup>41</sup>

L'article 62 de la LPAC fixa un règim jurídic administratiu per a un tipus d'actuació específica. L'actuació és la denúncia, la comunicació d'uns fets a l'Administració.<sup>42</sup> Aquesta comunicació de fets, per tal de ser

39 Això és així tant en el cas de procediments d'ofici iniciats arran d'una denúncia com en el cas de procediments que s'inicien arran d'una petició raonada formulada per un òrgan administratiu que no sigui un superior jeràrquic de l'òrgan competent per a iniciar el procediment (art. 61 de la LPAC).

40 Per exemple, comprovar si la persona denunciada efectivament presta els seus serveis a l'Administració assenyalada en la denúncia, o si els prestava en el moment en què van ocórrer els fets denunciats.

41 Sobre la base d'aquesta interpretació, l'Administració podria, sense necessitat de realitzar actuacions prèvies d'investigació i a partir únicament de les dades contingudes a una denúncia anònima, acordar discrecionalment la iniciació d'un procediment d'investigació o sanció, considerat a iniciativa pròpia per haver tingut coneixement indirecte (en aquest cas, a través d'una denúncia anònima o comunicació) dels fets que vol comprovar, tasca que, com he indicat, és la pròpia de la fase d'instrucció d'un procediment d'inspecció o comprovació. Cal apuntar, però, que per ara no sembla aquesta la interpretació que s'està fent jurisprudencialment, ja que a la sentència citada del Tribunal Superior de Justícia de Madrid s'indica que "una denuncia anònima en ningún caso será fundamento suficiente para que el órgano administrativo competente acuerde el inicio de un procedimiento administrativo. Esto es, una denuncia anónima no reúne los requisitos para su admisión a trámite".

42 D'acord amb l'art. 62.1 de la LPAC: "[s]'entén per denúncia, l'acte pel qual qualsevol persona, en compliment o no d'una

considerada jurídicament una denúncia i poder aplicar els efectes jurídics detallats a l'article 62 de la LPAC, ha d'observar una sèrie de requisits, acumulatius: que els fets comunicats puguin justificar la iniciació d'ofici d'un procediment administratiu (art. 62.1 de la LPAC), que expressin la identitat de la persona o persones denunciants i relatin els fets denunciats (art. 62.2 de la LPAC) i que, si els fets comunicats poden constituir una infracció administrativa, indiqui la data de comissió i, si és possible, la identificació dels presumptes responsables (així doncs, només la data és el requisit a complir sempre, i la identificació només si es pot conèixer la identitat) (art. 62.2 de la LPAC).

Si una comunicació feta a l'Administració no compleix aquests requisits, i amb independència que internament les institucions l'anomenin *denúncia*, *alerta* o *comunicació*, no és a efectes jurídics administratius una denúncia de les regulades a l'article 62 de la LPAC i, en conseqüència, no se li pot aplicar el règim jurídic associat a aquesta, el qual, sobretot, es caracteritza perquè porta associades diverses obligacions de l'Administració vers el denunciant:

- El deure de notificar a la persona denunciant la decisió d'iniciar o de no iniciar el procediment corresponent quan a la denúncia s'invoca un perjudici per al patrimoni de les administracions (art. 62.3 de la LPAC).
- El deure de motivar la no iniciació del procediment corresponent quan a la denúncia s'invoca un perjudici per al patrimoni de les administracions (art. 62.3 de la LPAC).
- L'exempció, preceptiva, de la sanció que s'imposi a la persona denunciant quan sigui la primera a aportar elements de prova que permetin iniciar el procediment o comprovar la infracció, sempre que no es tinguessin prèviament elements suficients per a fer-ho la mateixa Administració i que s'hagi reparat el perjudici causat; sempre que la persona denunciant cessi en la participació en la infracció i no hagi destruït elements de prova relacionats amb l'objecte de la denúncia (62.4 de la LPAC).
- La reducció de la sanció, que de nou necessàriament ha d'aplicar l'Administració, quan no es donen les condicions exigides per a l'exempció però la persona denunciant ha aportat elements de prova que suposen un valor afegit significatiu respecte dels que prèviament tenia l'Administració; sempre que la persona denunciant cessi en la participació en la infracció i no hagi destruït elements de prova relacionats amb l'objecte de la denúncia (62.4 de la LPAC).

Pel que fa a l'OAC, el procediment d'investigació consisteix substancialment en la comprovació dels fets denunciats, de tal manera que no podem entendre que la tasca de comprovar els fets denunciats anònimament pot encabir-se de forma raonable en les denominades actuacions prèvies, ja que això suposaria, de nou, permetre que tota l'actuació procedimental, quan té com a objecte comprovar la realització d'uns fets denunciats, pugui ser en essència substituïda per actuacions informals desenvolupades al marge de les garanties i tràmits de la normativa reguladora del procediment. Per altra banda, en el cas de l'OAC hi ha una mena d'actuació prèvia indisponible que és inclosa a la normativa reguladora (art. 16 de la LOAC), i és la determinació prèvia de versemblança, la qual s'ha de realitzar sigui com sigui la denúncia, anònima o no.

En definitiva, considero que l'OAC i les administracions en general poden rebre denúncies anònimes, evidentment, però aquestes mai generarien el dret del denunciant a l'exempció del pagament de l'eventual multa, ni el dret a rebre resolució motivada referida a l'eventual arxiu de la seva denúncia si en aquesta s'al·lega el perjudici patrimonial de les administracions abans esmentat. Com es pot apreciar, aquesta part del règim de la denúncia, referida als drets del denunciant, van associades al coneixement de la identitat del denunciant, per tal de poder-li notificar la no iniciació del procediment o per a eximir-lo de la sanció. No és estrany, doncs, que aquest règim de drets del denunciant vagi associat a una denúncia amb un o una denunciants necessàriament identificable (o una pluralitat de persones denunciants identificables), i que no resulti d'aplicació, doncs, quan aquesta identificació no és possible.<sup>43</sup> Davant aquesta segona situació, per tal de no

obligació legal, posa en coneixement d'un òrgan administratiu l'existència d'un fet determinat que pugui justificar la iniciació d'ofici d'un procediment administratiu.”

43 Caldrà valorar, en el futur més immediat, ampliar el règim del denunciant als denunciants anònims que són identificats amb posterioritat, sobretot quan es regulin els drets relatius a la protecció de denunciants. Aquest és l'enfocament seguit per la recent 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, la qual indica que “las personas que denuncien de forma anónima o hagan revelaciones



aplicar aquest règim de drets, l'ordenament considera que no estem a efectes jurídics administratius davant d'una denúncia de les regulades per l'article 62 de la LPAC,<sup>44</sup> però, insisteixo, el fet que una comunicació a l'Administració no tingui aquest caràcter jurídic de denúncia no vol dir que no pugui ser admesa, ni que no pugui, eventualment, constituir la base per a dur a terme actuacions prèvies de comprovació o versemblança i/o iniciar, si escau, procediments inspectors d'ofici. El que implica, únicament, és que la persona que ha fet la comunicació no disposarà dels drets subjectius ja esmentats que van associats a la figura jurídicament establerta de "denúncia". Així, un denunciant anònim no podria, durant l'eventual procediment sancionador, al·legar que ha formulat la denúncia (anònima) i que ha de ser eximit de la sanció.

Per altra banda, tal com anunciava, hi ha diverses normes jurídiques que permeten la denúncia anònima. Ja s'ha fet esment de l'article 26 del *Reglamento Orgánico de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción*; i en podem afegir d'altres, com ara l'article 24 de la *Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales*, d'acord amb el qual "[s]erá lícita la creación y mantenimiento de sistemas de información a través de los cuales pueda ponerse en conocimiento de una entidad de Derecho privado, incluso anónimamente, la comisión en el seno de la misma o en la actuación de terceros que contratasen con ella, de actos o conductas que pudieran resultar contrarios a la normativa general o sectorial que le fuera aplicable". Aquesta previsió, convé recordar, també és aplicable al sector públic, ja que l'apartat 5 d'aquest article indica que els principis dels apartats anteriors són aplicables als sistemes de denúncies internes que puguin crear-se en les administracions públiques.

Per últim, es pot assenyalar també que 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, preveu un règim de protecció per a les persones que denunciïn anònimament o revelen de forma pública i anònima informació sobre infraccions del dret de la Unió Europea, si bé assenyala, en el seu article 6, que aquesta Directiva no suposa l'obligació per a les institucions públiques i privades d'haver d'acceptar i investigar denúncies anònimes.<sup>45</sup>

### 2.3 El vertader valor de les funcions investigadores de l'OAC

Tal com s'ha reiterat, en aquest i en d'altres treballs (Gifreu, 2011; Capdeferro, 2016), sembla que la funció de l'OAC com a organisme de control es limita a aquelles conductes i fets que no són competència d'altres institucions, com, entre d'altres, la fiscalia,<sup>46</sup> la Sindicatura de Comptes o, fins i tot, dels òrgans administratius competents, a cada Administració, per a la imposició de sancions disciplinàries.<sup>47</sup>

Això no vol dir, però, que la seva tasca investigadora sigui irrellevant. Contràriament, crec que és possible identificar una sèrie d'aspectes que apunten a la rellevància que, en efecte, pot tenir aquesta tasca de l'OAC:

- L'OAC investiga aquells casos de corrupció que, sent contraris a l'ordenament jurídic i a l'ètica pública, no constitueixen delictes. En efecte, no tota la corrupció és penalment sancionable, així que resulta rellevant, per a lluitar contra la corrupció, que s'intenti prevenir, controlar i sancionar tota pràctica corrupta, i no sols les més greus.

---

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" (art. 6.3).

44 No podem deixar d'indicar que, si es regulés d'una altra manera, la imposició de la sanció podria ser conflictiva, ja que cadascuna de les persones presumptament infractores podria al·legar que ha estat la denunciant (anònima), tot fent valer aquests drets d'exempció o reducció sancionadora en el procediment sancionador corresponent.

45 "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."

46 Sobre les relacions amb altres institucions i organismes, particularment amb el Ministeri Fiscal, és d'especial interès consultar González (2017).

47 Ja que, justament, la investigació i determinació dels fets i dels seus autors constitueix, junt amb la determinació de la sanció corresponent, l'objecte del procediment sancionador.



- L'OAC investiga casos en què els controls interns no han funcionat. En ocasions els òrgans competents per a dur a terme el control participen en la pràctica irregular o no exerceixen les seves funcions de forma adequada per qualsevol altre motiu. En aquests casos, denunciar internament les pràctiques irregulars no serveix per a detectar, comprovar i controlar o corregir la pràctica irregular, i cal que sigui una institució externa, com l'OAC, l'autoritat judicial o el Ministeri Fiscal, qui investigui els fets.
- L'OAC permet la presentació de denúncies anònimes, les quals són igualment preses en consideració i poden donar lloc a actuacions d'investigació. No són gaires les institucions públiques amb potestats d'investigació o inspecció que accepten i tramiten denúncies anònimes, i, com hem dit, l'anonimat pot afavorir la presentació de denúncies de persones que es podrien plantejar no denunciar per por a possibles represàlies, ja que l'anonimat funciona, en certa mesura, com una mesura de protecció de les persones denunciants: si no es coneix qui ha denunciat, no s'adopten represàlies contra aquella persona.
- Serveix perquè l'OAC tingui un coneixement de primera mà i en profunditat de la corrupció en el sector públic català, coneixement que necessàriament ha d'informar les activitats de prevenció i consultives o indicatives que realitza l'OAC. L'anàlisi del funcionament administratiu realitzada en els casos investigats no només serveix, tal vegada, per a facilitar als òrgans competents una eventual sanció de la pràctica irregular,<sup>48</sup> sinó que també serveix per a nodrir d'una informació d'alt valor als tècnics i tècniques que desenvolupen tasques de prevenció i indicatives.
- Per últim, i molt possiblement sigui aquest el valor principal de la funció investigadora, d'aquestes actuacions se'n poden derivar recomanacions, mesures per a prevenir o corregir situacions irregulars. Aquesta funció converteix l'OAC en una vertadera garant de la bona administració i de la integritat en el sector públic.<sup>49</sup>

En síntesi, al meu parer la funció de l'OAC no és irrellevant ni suposa una duplictat innecessària. No és irrellevant perquè hem vist que una de les seves principals funcions és poder proposar mesures correctores, més que no pas aconseguir una eventual sanció, i no és una duplictat perquè, tal com hem vist, té un espai propi, un àmbit en el qual la conducta investigada no ha de ser sancionada per cap altre òrgan però s'hi detecta igualment una mala pràctica, un exemple de mala administració que requereix ser corregida i evitada en el futur (mala pràctica sobre la qual, ara sí, l'OAC oferirà l'orientació per a corregir-la). En aquest sentit, si es vol, l'OAC no s'ha de veure tant com un organisme anticorrupció que persegueix i castigui la corrupció (cosa que no pot fer, per altra banda), sinó com un organisme garant de la bona administració, que detecta mancances i proposa els remeis per a un millor funcionament del sector públic català.

### 3 Les funcions de prevenció de l'OAC

En aquesta secció em referiré a totes aquelles tasques realitzades per l'OAC que no són investigació i que s'atribueixen orgànicament a la Direcció de Prevenció, de tal manera que incloc aquí les funcions que considerariem de prevenció, inclòs l'assessorament en la prevenció (art. 4.1, 6.a i 6.b de la LOAC), i les funcions que les normes de funcionament intern de l'OAC (Normes d'actuació i règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya, en endavant, NARI) inclouen sota la categoria de "potestat indicativa", com són la formulació de recomanacions, l'elaboració de propostes i la resposta a consultes no vinculants.

#### 3.1 Les al·legacions a normes

Dins les tasques atribuïdes a l'OAC que encaixarien en aquesta visió preventiva trobem, en primer lloc, la facultat de l'organisme de formular al·legacions a normes en estat de tramitació, durant els tràmits d'audiència i informació pública, sempre en relació amb les matèries en què és competent l'OAC. Aquestes, a la pràctica, han acabat concretant-se en el fet que l'OAC presenta al·legacions a aquelles normes que tractin matèries especialment subjectes a riscos de corrupció, com són les relatives a contractació pública, subvencions i organització i funció pública (i, probablement, urbanisme); i a les que es refereixen a aspectes de rellevància

<sup>48</sup> Tasca que ja seria per si mateixa ben vista des d'un punt de vista anticorrupció, com hem indicat abans respecte del desistiment delictiu (Paternoster, 2010).

<sup>49</sup> Tasca en la qual, val recordar, és acompanyada per altres organismes, com el Síndic de Greuges.

per la lluita contra la corrupció, com pot ser la transparència, l'adopció de codis ètics i de conducta o la protecció de denunciants d'irregularitats.<sup>50</sup>

Així, podem dir que l'OAC, gràcies a aquesta funció, pot incidir en el regulador per tal que les normes jurídiques tinguin en compte el seu impacte sobre la integritat pública i minimitzin la generació de riscos de corrupció o que no afavoreixin l'actuació irregular. Aquesta actuació pot donar-se tant a causa de la petició de l'ens impulsor del projecte normatiu com per iniciativa pròpia de l'OAC.<sup>51</sup>

En el moment de tancar la redacció d'aquest treball, l'any 2020 ja s'havien presentat dues al·legacions a normes, en concret dues al·legacions a ordenances municipals en matèria de subvencions (dels Ajuntaments de Vilobí d'Onyar i Premià de Mar). Evidentment, amb objecte de mantenir una extensió raonable, no em puc aturar a fer un comentari detallat de les al·legacions, però valgui apuntar-ne alguna informació específica que pot servir per a il·lustrar el tipus d'intervenció de l'OAC en la matèria. D'acord amb el mateix text d'al·legacions dirigit a l'Ajuntament de Vilobí d'Onyar, d'ofici, aquestes són "observacions breus de caràcter tècnic i reflexions sobre algunes previsions de l'ordenança projectada que, al nostre judici, són centrals per tal de reforçar la prevenció de possibles conductes fraudulentament o irregulars en el camp de les subvencions", les quals fan referència, entre d'altres, a la recomanació de configurar òrgans col·legiats de caràcter tècnic (demanant "replantejar la participació de càrrecs electes"), indicacions sobre la necessitat de restringir i especificar de forma molt clara les situacions que permeten modificar la resolució de la concessió o bé recomanacions sobre com regular la possibilitat de concedir de forma directa la subvenció (sense procediment de concurrència competitiva), com ara reduint l'ús de conceptes jurídics indeterminats o imprecisos o incorporant, com a bona pràctica, "l'obligació d'incorporar a l'expedient un informe raonat en relació amb l'existència de la causa justificativa de la impossibilitat i dificultat de fer una convocatòria pública".<sup>52</sup>

El nombre total d'al·legacions formulades anualment és molt variable, però en tot cas crec que el nombre és suficient per a considerar que la tasca d'al·legacions és notablement rellevant: si considerem només els darrers anys, al 2019 es van formular 29 al·legacions; al 2018, 15; 40 el 2017; i 15 el 2016.

Si per exemple ens fixem en les de 2019, podem indicar que la gran majoria s'adrecen a ajuntaments, si bé, en menor mesura, podem observar que també n'hi ha d'adreçades a Departaments de la Generalitat o fins i tot al Ministeri de Política Territorial i Funció Pública, cosa que ens porta a assenyalar, també, que l'abast d'aquesta facultat és rellevant. Fins i tot s'han realitzat al·legacions en l'àmbit internacional, com la formulada al juliol de 2017 a la Comissió Europea en relació amb la Directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a la protecció de les persones que informin sobre infraccions del dret de la Unió.

S'ha d'assenyalar, doncs, que aquesta facultat és molt rellevant per a la lluita contra la corrupció, ja que es tracta d'introduir criteris anticorrupció a normes jurídiques, és a dir, a regulacions o criteris normatius estables, amb vocació de permanència en l'ordenament jurídic al llarg del temps, i amb capacitat per a ser aplicades a un gran nombre de situacions. Algunes de les al·legacions poden tenir una gran capacitat d'impacte, pel gran nombre de situacions (o per la seva qualitat) en què serà aplicada la norma sobre la qual es formulen les al·legacions, com ara les al·legacions formulades el desembre de 2019 a l'Avantprojecte de llei català del procediment d'elaboració de normes,<sup>53</sup> ja que regula amb quins criteris i paràmetres s'han

50 Si agafem, com a exemple, les dades referides a al·legacions de la darrera memòria publicada (any 2018), veiem que la majoria d'al·legacions s'han fet a codis ètics i de conducta d'ajuntaments (6 de les 15 al·legacions), seguit de normes sobre transparència i administració electrònica. Sobre els codis, a la memòria se'ns indica que, entre altres qüestions, l'OAC ha insistit a recomanar la incorporació de canals de denúncia sobre infraccions dels codis, amb protecció dels denunciants (OAC, 2019: 13).

51 Aquesta tasca no segueix la tècnica coneguda com *corruption impact assessment* (Chvalkovska et al., 2012).

52 Sobre els criteris que, amb caràcter general fa servir l'OAC en aquesta tasca, a la memòria de 2018 se'ns indica el següent: "Amb la formulació de recomanacions i propostes es vol contribuir al fet que l'instrument normatiu objecte de les al·legacions s'alineï amb els estàndards anticorrupció vigents, prenent cura que s'evitin, per exemple, els excessos de discrecionalitat, l'acumulació de potestats, la preferència d'òrgans col·legiats vs. òrgans unipersonals per a la presa de decisions en determinats àmbits, la manca de transparència i, en definitiva, amb la finalitat de promoure tots aquells aspectes que puguin contribuir a una millora de la norma des del prisma de la integritat, de l'ètica en l'actuació pública i la transparència" (OAC, 2019: 10).

53 Consultable a la [web de l'OAC](#).

d'elaborar d'altres normes, o les formulades als reglaments orgànics dels ajuntaments,<sup>54</sup> que regulen el funcionament ordinari de l'Administració.

En aquelles al·legacions que no són tan recents (de 2019 o anteriors) podem trobar també publicat un informe de seguiment, en el qual s'avalua la quantitat i el grau d'acollida de les recomanacions formulades.<sup>55</sup> L'OAC no ha unificat les dades, motiu pel qual no es pot fer una valoració global, si bé, de nou, es pot constatar que el grau de seguiment de les recomanacions presentades per l'OAC a través de les al·legacions a normes és molt variable: algunes són desestimades en la seva pràctica totalitat;<sup>56</sup> d'altres, com la ja citada de l'Ajuntament de Piera, tenen una acceptació mitja (proporcions similars entre recomanacions adoptades, desestimades i acollides només parcialment); mentre que d'altres demostren que algunes administracions tenen una gran permeabilitat al parer de l'OAC i la consideren un actor rellevant per tal de garantir una íntegra prestació del servei públic, ja que en ocasions trobem normes que han adoptat la major part de les recomanacions.<sup>57</sup> Sembla, doncs, que la variable acollida depèn principalment de la voluntat de l'ens promotor de la norma, si bé en alguns casos es detecta que la ignorància absoluta de les recomanacions es deu al moment en què es reben les al·legacions, en ser en un moment en què ja s'ha convocat la sessió plenària per a l'aprovació del text o fins i tot una vegada aquest ja s'ha aprovat, com sembla extreure's d'algun cas.<sup>58</sup>

En conseqüència, tot i que aquesta eina té una gran capacitat per a incidir en la millora de la prevenció de la corrupció en el sector públic català, cal apuntar que, per tal de ser efectiva, aquesta funció ha de formular-se amb la major brevetat possible i, en tot cas, temporalment ajustada al termini per a la presentació d'al·legacions. Cal aquí, doncs, celeritat per a incrementar les probabilitats d'incidir en la regulació que finalment s'aprovi, i cal, també, que les administracions respectin els terminis d'informació pública, analitzin detingudament totes les al·legacions rebudes (les de l'OAC i qualsevol altra entitat) i responguin, motivadament, sobre la seva estimació o desestimació, a qui les ha presentat. Sobten, en aquest punt, les poques respostes a les al·legacions formulades que podem trobar a la pàgina web de l'OAC.<sup>59</sup>

### 3.2 La consulta no vinculant: una eina de prevenció de la corrupció inexplicablement oblidada

D'acord amb l'article 33 de les NARI, els ens del sector públic de Catalunya i les persones físiques i entitats i empreses privades que siguin concessionàries de serveis o perceptores de subvencions públiques, a través dels òrgans de relació amb l'OAC (v. art. 12 i 13 de la LOAC) o a través del seu màxim òrgan de representació, poden formular consultes a l'OAC relacionades amb les matèries respecte de les quals exerceix les seves funcions l'OAC (art. 3 i seg. de la LOAC). Aquestes consultes, que s'adrecen al director o directora per escrit per a demanar la seva opinió, han de ser resoltes en el termini d'un mes.

Aquesta eina podria tenir, indubtablement, una gran capacitat per a prevenir casos de corrupció i d'altres males pràctiques, ja que en ocasions la norma no sempre és clara, i cal, per al correcte compliment, disposar de mecanismes per a poder formular una consulta a un òrgan expert.

Tot i el seu potencial anticorrupció, especialment referit a aquells casos en què es vol evitar una mala pràctica, podem observar que es tracta d'una eina infrautilitzada. En efecte, el nombre total de consultes no vinculants plantejades a l'OAC és aquest: 1 el 2013; 1 el 2015, 2 el 2017, 1 el 2018 i 2 el 2019.

A efectes d'avaluar aquesta activitat, analitzarem les tres darreres, pertanyents als dos últims anys. A la consulta de 2018, un secretari municipal preguntava sobre la possibilitat de participar, ell mateix, com a licitador en una subhasta pública que realitzaria properament l'ajuntament on prestava els seus serveis, en

54 Per exemple, les al·legacions formulades l'octubre de 2019 al de l'Ajuntament de Piera, són consultables a la [web de l'OAC](#). En termes generals, en l'àmbit local la selecció de normes objecte d'al·legació és força pausada i les que més es repeteixen són les al·legacions a reglaments orgànics, ordenances de participació, de transparència, de subvencions o als codis ètics i de bon govern.

55 Per exemple, en el cas de la norma al·legada en la nota al peu anterior, l'informe de seguiment, on es constata que s'ha seguit plenament un 38% de les recomanacions i parcialment un 23% és consultable a la [web de l'OAC](#).

56 Consultable a la [web de l'OAC](#).

57 Consultables a la web de l'OAC (informes de seguiment [8/2019](#) i [4/2019](#)).

58 Així, a l'informe de seguiment relatiu al Reglament de l'Ajuntament de Morell ja citat, es recull la comunicació de l'Ajuntament a l'OAC següent: "els comuniquem que tindrem en compte les recomanacions amb efectes del seu compliment, tot i que el text del ROM es mantindrà amb l'aprovat", cosa que porta a pensar que es van rebre les al·legacions un cop ja havia estat aprovada la norma.

59 Consultable a la [web de l'OAC](#).

relació amb uns béns immobles que volia adquirir. A judici de l'OAC, el funcionari es trobava en una situació de conflicte d'interès, motiu pel qual recomanà que el secretari, si tenia intenció de participar a la subhasta com a persona interessada en els béns, hauria d'abstenir-se de participar en el procediment administratiu corresponent per a l'alienació dels béns. Addicionalment recomana que es reforci l'aparença d'imparcialitat, mitjançant, entre d'altres opcions, la publicació de l'acord d'abstenció del secretari municipal.

En un altre cas, relatiu a una consulta del 2019, la secretària-interventora d'un ajuntament demana a l'OAC el seu parer sobre la compatibilitat de la tasca de regidor electe amb l'ocupació principal d'un regidor en particular, que treballa com a personal d'administració i serveis en una universitat, on realitza tasques de coordinació de l'àrea de suport, i on també desenvolupa tasques de professor associat. En aquest cas indica l'OAC que no s'aprecia cap conflicte d'interessos i que el seu càrrec és compatible amb la condició d'empleat públic, sempre que desenvolupi la tasca com a electe fora del seu horari laboral i sense superar els límits retributius.

La darrera consulta de 2019 fa referència a la possibilitat que un càrrec electe municipal tingui una dedicació parcial del 90 %. Amb bon criteri, l'OAC indica que, a falta de jurisprudència específica i d'especificació a la normativa, s'ha de limitar a aportar recomanacions basades en la integritat, exemplaritat i transparència en l'actuació pública, sense entrar, doncs, a interpretar quin pot ser el percentatge màxim de la dedicació parcial. En aquesta línia, recomana utilitzar com a referència el criteri emprat del 75 % per a alguns municipis, i no aprovar-ne de superiors, i que es faci un ús adequat de la potestat discrecional organitzativa a través de la qual s'ha d'aprovar, si escau, la dedicació parcial, per a la qual cosa dona també criteris i orientacions.

Veiem, doncs, que l'OAC, mitjançant aquesta eina, ajuda els òrgans interns de control (secretaris, interventors) o els mateixos càrrecs i empleats públics a aplicar i a complir de forma adequada l'ordenament jurídic en aquelles matèries referides a la integritat pública, amb l'objectiu d'evitar possibles casos de corrupció i d'actuació irregular futurs. Addicionalment, més enllà de les meres prescripcions legals, recomana actuacions al seu parer exemplars i constitutives de bones pràctiques en matèria d'integritat i transparència. Aquesta funció, tan necessària i positiva contra la corrupció, es troba amb una gran limitació: el nombre total de consultes fetes és mínim. Hi ha anys en què no es fa cap consulta i, quan se'n fan, evidentment, són consultes específiques que, encara que es puguin aplicar a casos similars, en essència s'elaboren adaptades al cas i com a mínim d'entrada només tenen efecte sobre un possible cas de vulneració potencial de la integritat pública. Per tant, tot i el seu efecte positiu, no podem ignorar que l'impacte de l'actuació de l'OAC a partir d'aquesta eina ha estat molt baix.

Certament, bona part del fracàs d'aquesta eina rau en el fet que els subjectes concernits no l'han emprat, sigui perquè no coneixien la possibilitat d'adreçar consultes a l'OAC o perquè han preferit prescindir-ne. Ara bé, tampoc es pot ignorar que, en part, aquesta eina no ha resultat operativa perquè s'ha dissenyat per a ser un mecanisme residual. En efecte, la restricció sobre qui pot dirigir la consulta al director de l'OAC, que es fa a partir de la remissió als articles 12 i 13 de la LOAC, impedeix que arribin les consultes a l'OAC. De fet, amb una aplicació estricta de la normativa reguladora de l'OAC, cap de les tres consultes comentades es podria haver admès, ja que es formulen pel secretari, la secretària-interventora i el regidor dels seus respectius ajuntaments, cap d'ells subjecte legítimat per a formular una consulta.<sup>60</sup> En tots aquests casos, l'òrgan competent per a la consulta era l'alcalde o alcaldessa del municipi.

### 3.3 Sobre la rellevància de la formació

L'OAC ofereix formació tant a través dels seus propis programes formatius com a través de la participació en cursos externs (com màsters universitaris) o jornades professionals. Els números globals són considerables, fins al punt de poder-se afirmar que aquesta tasca és, probablement, la que major impacte, difusió i extensió té de totes les que realitza l'OAC. En particular, l'OAC assenyala<sup>61</sup> que en les seves tasques de formació hi

<sup>60</sup> Les tres són acceptades en virtut d'una previsió inclosa en les Directrius de treball de l'Oficina Antifrau emeses pel seu director el 14 de desembre de 2016, i trameses al Parlament de Catalunya, en la qual s'indica l'objectiu de "flexibilitzar l'admissió de les consultes no vinculants, amb una interpretació *pro actione* que les faci accessibles a col·lectius significants, com ara secretaris i interventors".

<sup>61</sup> Informació consultable a la [web de l'OAC](#).

han participat 7.759 persones, entre més de 380 accions formatives, de les quals la satisfacció de les persones participants és d'una mitjana de 8,6 sobre 10.

La formació, si ens fixem en aspectes més concrets com ara els destinataris, resulta una mica desigual en alguns aspectes. Així, s'ha realitzat formació dirigida a 26 ajuntaments de més de 40.000 habitants (amb 2.210 persones assistents als diferents cursos), mentre que només s'han realitzat a 6 municipis de menys de 40.000 habitants (amb un total de 97 persones assistents). Podem dir, per tant, que com a mínim en l'àmbit local la formació ha arribat de forma desigual als servidors públics i s'ha concentrat en els municipis més grans.

Entre les diferents accions formatives, trobem cursos que informen sobre conflictes d'interès (“Gestió dels conflictes d'interès a les organitzacions públiques”), sobre els riscos de corrupció (“Gestionar els riscos de corrupció: una responsabilitat directiva” i “Riscos de corrupció i per a la integritat de la contractació dels ens públics”) i cursos més generals, dirigits a càrrecs electes o grups de treball (“Fomentar la integritat en els equips de treball”).

La formació, certament, és un factor important per a lluitar contra la corrupció (Hauser, 2019). Per una banda, serveix per a evitar casos de corrupció inconscient, quan, per exemple, una persona actua d'acord amb el que sempre ha vist i que no percep com a incorrecte. Per una altra banda, perquè amb la formació s'aconsegueix la sensibilització davant la corrupció, cosa que fa més senzill identificar-la i saber com i quan denunciar-la; a banda de dificultar la normalització de la corrupció en l'entorn organitzatiu. En efecte, un element rellevant en la pràctica d'irregularitats és el que es coneix com a *neutralització*, que és un conjunt de tècniques mitjançant les quals les persones justifiquen la realització de conductes il·lícites, com ara la negació del dany (Sykes i Matza, 1957; Kaptein, i Van Helvoort, 2018). Una formació adequada pot frenar aquestes tècniques i incidir positivament en la prevenció de casos de corrupció (Huisman i Vande Walle, 2010; Gorta, 1998).

Per tant, els efectes d'aquest tipus d'actuació són molt beneficiosos i, a més, si atenem al nivell de satisfacció de les persones assistents, sembla que la formació és útil, que esvaeix dubtes sobre diferents aspectes de la integritat i la corrupció i és ben adaptada al perfil dels subjectes que la reben. No obstant això, sembla que aquest benefici no s'està estenent a totes les administracions, especialment del món local, factor que limita significativament el seu impacte en el sector públic català.

### 3.4 Els riscos de corrupció en la contractació pública

Mereix una secció específica un dels projectes més ambiciosos i interessants desenvolupats fins ara per l'OAC: el projecte “Riscos per a la integritat en la contractació pública”.<sup>62</sup>

Aquest projecte, iniciat l'any 2016 a partir de les Directrius de treball presentades pel director de l'OAC al Parlament, busca elaborar una diagnosi en profunditat dels riscos per a la integritat en la contractació per tal de poder, a continuació, en una segona fase, formular propostes ben orientades i definides als poders públics i recomanacions als òrgans de contractació, així com oferir una sèrie d'eines de suport per a la prevenció de riscos.

Entre els anys 2017 i 2018 es van realitzar “17 tallers d'anàlisi (15 amb gestors públics i 2 amb polítics)” en els quals van participar “517 servidors públics (467 gestors i 50 polítics)” (OAC, 2019: 33).

A continuació, i després del pertinent estudi i anàlisi de la bibliografia més rellevant, de les denúncies i investigacions en la matèria i de la consulta amb experts, a partir de 2018 l'OAC ha anat publicant els resultats de la fase de diagnosi del projecte, a través del que s'ha anomenat “Documents de treball”, que són oberts a la participació mitjançant la presentació de comentaris.<sup>63</sup> Dels 8 previstos, ja se n'han publicat 7, de tal manera que la conclusió de la important tasca realitzada és a prop de finalitzar.

<sup>62</sup> Alguns resultats del projecte es sintetitzen a l'interessant treball de Baena (2019).

<sup>63</sup> Consultable a la [web de l'OAC](#).



Així mateix, ja s'han començat a publicar algunes eines, com ara taules per a facilitar la identificació de riscos.<sup>64</sup>

Voldria insistir en el fet que aquest projecte s'alinea perfectament amb la principal recomanació per a lluitar de forma efectiva contra la corrupció que des de fa anys s'ha anat consolidant, al llarg del segle XXI, com la forma idònia de lluitar contra la corrupció: primer cal analitzar casos de corrupció i fer-ne una anàlisi de riscos, per, a continuació, plantejar les solucions per a mitigar-los, amb mesures preventives i de detecció ràpida de possibles irregularitats.

Començant per les Nacions Unides, la mateixa Convenció de les Nacions Unides contra la corrupció, de 31 d'octubre de 2003, inclou en el seu article 10 la següent previsió: “Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas: [...] c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública”. Aquest article és analitzat a la guia tècnica de la Convenció, en la qual s'indica que “[l]a 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, 2010: 4).

També amb caràcter internacional, l'OCDE ha recomanat insistentment aquesta centralitat de l'anàlisi de riscos com a peça central i punt de partida d'un sistema d'integritat pública sòlid, i ha afirmat que “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” (Maesschalck i Bertok, 2009: 21). Més recentment, l'any 2017, a la recomanació del Consell de la OCDE sobre integritat pública, es fixen una sèrie de punts necessaris per a un bon sistema d'integritat pública, tot indicant que és recomanable “[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 riesgos” (OCDE, 2017b: 12).

La Unió Europea ha mantingut també el mateix criteri en el seu únic informe de lluita contra la corrupció, publicat l'any 2014 i en el qual, en el seu annex sobre l'Estat espanyol, apunta el següent: “[e]s preciso prestar mayor atención a los aspectos siguientes: [...] Desarrollar estrategias a la medida para las administraciones regionales y locales, precedidas por evaluaciones del riesgo de corrupción” (Comissió Europea, 2014: 16).

I per últim, també en els darrers anys el Grup d'Estats contra la Corrupció (GRECO), organisme especialitzat en anticorrupció del Consell d'Europa, ha començat a exigir enfocaments preventius basats en l'anàlisi i gestió de riscos en les diferents rondes avaluadores que realitza. Així, agafant com a exemple la darrera feta a l'Estat espanyol, podem mencionar que a l'informe sobre la cinquena ronda avaluadora, relativa a la promoció de la integritat en governs centrals (altes funcions executives) i forces i cossos de seguretat, en un informe publicat al juny de 2019 el GRECO va assenyalar: “[e]l EEG [equip d'avaluació] lamenta que una política más holística en materia anticorrupción aún no haya surgido a nivel central. Las iniciativas adoptadas hasta la fecha, aunque dignas de mención, son más bien un enfoque poco sistemático acelerado por la indignación pública; no se basaron en ninguna evaluación de riesgos previa y no forman parte de una estrategia específica. [...] El GRECO recomienda: i) diseñar una estrategia de integridad para analizar y mitigar las áreas de riesgo de conflicto de intereses y de corrupción para el personal con altas funciones ejecutivas, y ii) conectar los resultados de dicha estrategia a un plan de acción para su aplicación” (GRECO, 2019: 15-16).

<sup>64</sup> Consultable a la [web de l'OAC](#).

## 4 Conclusions: balanç i propostes de reforma

En el moment d'avaluar l'actuació d'una agència anticorrupció, és fàcil que el balanç es vegi desdibuixat pel fet d'haver dipositat unes expectatives poc realistes o poc ajustades a la naturalesa, recursos (humans i materials) i, fins i tot, funcions de l'organisme. Tal com assenyala Roca (2019), es pensa que l'OAC farà més del que pot fer, i això dificulta sospesar objectivament si, en efecte, aquest organisme és útil i efectiu contra la corrupció. Al meu parer contribueix enormement a generar aquesta visió distorsionada de l'OAC el fet que sovint és vista, principalment, com el que no és, o com el que no hauria de ser: una mena de fiscalia anticorrupció catalana, espai que, com ja hem vist, i que he comentat en aquest i en d'altres treballs (Capdeferro, 2016), no ocupa ni pot ocupar en el marc normatiu vigent. Aquesta visió és palesa, fins i tot, en l'actuació del Parlament, quan a la Moció 43/XI del Parlament de Catalunya, sobre una república amb corrupció zero, insta l'OAC que “centri tots els recursos humans i materials en la investigació de la corrupció i el frau i *que s'erigeixi en un autèntic instrument útil* de lluita contra la impunitat en aquests àmbits”. Aquesta visió, centrada en la investigació i en la repressió de la corrupció arriba, també, als nomenaments dels directors i directores de l'OAC (fins ara, només directors), ja que s'han seleccionat sempre professionals provinents del poder judicial, en dos dels tres casos, a més, especialitzats en l'àmbit del control penal (el tercer i actual director de l'OAC n'és l'excepció), factor importantíssim, el del caràcter, especialització i procedència de la Direcció de l'OAC per a determinar el pla de treball i el caràcter de la institució.

Probablement, deixar de concebre l'OAC com un òrgan de persecució de la corrupció i acceptar que més aviat estem davant d'un òrgan de bon govern, de promoció de la integritat i la bona administració, ajudaria a avaluar la seva actuació de manera més raonable, ajustant el que se n'espera amb les funcions que efectivament realitza i que, tal vegada, podria arribar a realitzar. Amb aquest enfocament, definitivament la tasca de l'OAC no és irrellevant, sinó al contrari, molt necessària per a fer front a un dels principals problemes de la ciutadania de Catalunya, que considera majoritàriament que la corrupció és un problema greu, i que està massa estesa (OAC, 2018).

També seria rellevant difondre aquesta més precisa imatge de què és l'OAC entre les institucions del sector públic, i com pot ser-los d'utilitat per a una millor promoció de la integritat i la bona administració, ja que sobta que, per una banda, en general hi hagi una considerable col·laboració i respecte de l'OAC en les seves funcions investigadores, mentre que, per altra banda, no se la tingui en compte com a institució especialitzada per a orientar sobre el compliment de determinades obligacions d'integritat i transparència, demostrat amb el pràcticament nul ús que han fet les administracions de les consultes no vinculants, amb el limitat seguiment de les seves recomanacions formulades en les al·legacions a normes i amb la constatable circumstància que les seves tasques de formació, sobretot en l'àmbit local, hagin arribat a poques administracions.<sup>65</sup>

A banda d'aquests comentaris generals per al balanç, crec que hi ha una sèrie d'àmbits en els quals és possible la millora de la institució, i que cal analitzar detingudament i per separat, reflexionant, també, sobre la necessitat, eventual, de modificar el marc normatiu vigent regulador de l'OAC a fi de poder assolir plenament les línies de millora proposades.

### 4.1 Sobre les denúncies presentades a l'OAC

Com ja s'ha indicat, un dels grans problemes associats amb la corrupció en el nostre entorn és que la denúncia de casos és desincentivada, entre d'altres motius, per les reiterades i freqüents pràctiques d'assetjament de diversa índole que han de patir les persones denunciants (Parramon, 2019). Per a fer front a la xacra de castigar l'informant, i incentivar, així, les denúncies de pràctiques irregulars, proposo una reforma que incideixi en dos aspectes: la possibilitat de formular denúncies anònimes i l'ampliació de l'àmbit material, funcional, de l'OAC per tal que la protecció dels denunciants davant de possibles actes de represàlia sigui també un dels seus àmbits propis d'actuació.

<sup>65</sup> Així, se'ns indica que els cursos formatius de sensibilització en matèria de corrupció de l'OAC realitzats específicament per a les administracions sol·licitants s'ha impartit a 26 municipis de més de 40.000 habitants (fins i tot en algun s'han realitzat diversos cursos), mentre que, dels de menys de 40.000 habitants, només se'n llisten 6 (consultable a la [web de l'OAC](#)). Cal apuntar aquí que, probablement, amb major dotació de personal dedicat a impartir les accions formatives es podria ampliar el nombre d'accions. Sens dubte, en aquest sentit la col·laboració de l'àrea de formació amb d'altres institucions dedicades a funcions formatives, com ara les universitats, és una bona opció.

En efecte, si no es pot identificar qui ha presentat la denúncia, aquesta persona no pot ser objecte de repressió de cap mena. Evidentment no és la solució ideal, ja que idealment hauria de ser possible presentar denúncies públicament sense patir cap mena de represàlia, però, com molt bé ens indica Parramon (2019), la represàlia del denunciador és una realitat malauradament estesa. Davant d'aquesta situació, la LOAC ja preveu algunes mesures tendents a la confidencialitat de les investigacions, al deure de secret (art. 18 de la LOAC) i a la reserva de la identitat del denunciador, que, d'acord amb l'article 16.3 de la LOAC, pot sol·licitar que l'OAC guardi confidencialitat sobre la seva identitat. No obstant això, aquesta protecció de la identitat no és il·limitada per imposició de l'ordenament processal penal, ja que, tal com ens indica l'article 16.3 de la LOAC, aquesta protecció de la identitat no es pot mantenir en cas de requeriment judicial.

Per això, la denúncia anònima es presenta com una bona forma de vehicular la comunicació de presumptes irregularitats a l'OAC sense por que en cap moment posterior es pugui conèixer la identitat de la persona denunciador i, com a conseqüència del descobriment, pugui patir qualsevol mena de represàlia.

Adicionalment, la possibilitat de plantejar denúncies anònimes davant dels organismes de lluita contra la corrupció és imposada per la Convenció de Nacions Unides contra la corrupció de 2003, en l'article 13.2.<sup>66</sup>

Atès que la interpretació del dret aplicable a les denúncies no és en absolut pacífica arran de la previsió d'identificació del denunciador de l'article 62 de la LPAC, semblaria adient que la LOAC deixés clar que és possible la denúncia anònima, per tal d'afegir seguretat jurídica al funcionament de la bústia anònima de l'OAC. En aquest sentit, la reforma es podria centrar en modificar l'article 16.3 de la LOAC, deixant clar que l'OAC ha de crear i mantenir un canal anònim i que pot acceptar, com a fonament de l'inici de les seves tasques reconegudes a l'article 16.1 de la LOAC, una comunicació o informació anònima.<sup>67</sup> Per altra banda, atesa la conflictivitat present i previsiblement també futura de l'article 62 de la LPAC (sobretot amb motiu de la transposició de la directiva europea relativa a la protecció de denunciadors de vulneracions del dret de la Unió Europea i les lleis de protecció de denunciadors en tramitació parlamentària), se'n podria proposar la reforma per tal d'esvair dubtes sobre com interpretar les iniciacions d'ofici quan hi ha denúncia, i els drets i obligacions aplicables a l'Administració i a les persones denunciadors.<sup>68</sup>

Tal com he indicat abans, al meu parer hi ha una segona mesura relacionada amb la denúncia que es pot adoptar per tal d'incentivar-ne la presentació. Es tracta de la tutela o protecció de la persona denunciador davant de qualsevol mena d'assetjament o de qualsevol altra forma de represàlia derivada de la seva denúncia.

Entenc que és convenient afegir, amb aquesta finalitat, la protecció de les persones denunciadors en l'àmbit competencial de l'OAC. En l'actualitat, la previsió de les facultats de protecció de denunciadors de l'OAC és molt limitada. D'acord amb l'article 25.2 de les NARI, en el qual s'aborda la qüestió que ara ens ocupa, s'indica que: “[s]i l'Oficina Antifrau té coneixement que una persona denunciador o informant ha estat objecte, directament o indirectament, d'actes d'intimidació o de represàlies, com ara ésser sotmesa injustificadament i il·legalment a destitució, acomiadament o remoció, a postergació de la promoció professional, a suspensió, a trasllat, a reassignació o privació de funcions, a expedients, qualificacions o informes negatius, a pèrdua de beneficis que li puguin correspondre o a qualsevol altra forma de càstig, sanció o discriminació per raó

<sup>66</sup> Aquest precepte, on hi ha una autèntica obligació per als estats membres (com ho és l'Estat espanyol), assenyalava que: “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”.

<sup>67</sup> Proposo aquest redactat per a l'art. 16.3 de la LOAC, amb els afegits meus en negreta: “Qualsevol persona, **fins i tot de forma anònima a través del canal creat a tal efecte**, pot adreçar-se a l'Oficina Antifrau per a comunicar presumptes actes de corrupció, pràctiques fraudulentas o conductes il·legals que afectin els interessos generals o la gestió dels fons públics. **Si la persona informant s'identifica**, s'ha d'acusar recepció de l'escrit o la comunicació rebuts. La persona informant pot sol·licitar que es guardi la confidencialitat sobre la seva identitat, i el personal de l'Oficina Antifrau està obligat a mantenir-la, excepte en el cas que rebí un requeriment judicial”.

<sup>68</sup> Tal com he exposat en l'apartat 2.2, entenc que la regulació actual no impedeix necessàriament la denúncia o comunicació de fets anònima, ni obstaculitza particularment la iniciació de procediments d'ofici derivats d'aquesta, però és innegable que ofereix problemes interpretatius i que les conseqüències d'algunes d'aquestes interpretacions poden ser vertaderament perjudicials per a persones denunciadors i denunciades. Vist, doncs, que el problema rau en una potser poc depurada tècnica legislativa en la regulació de les iniciacions d'ofici i en particular de la denúncia en aquest article 62 de la LPAC, el que s'hauria de proposar en efecte és una reforma de l'art. 62 de la LPAC que permeti la denúncia anònima i reservi els drets allí recollits només a les persones denunciadors que comuniquen la seva identitat.

d'haver presentat la denúncia o la comunicació, el director o directora de l'Oficina ha de promoure o exercir davant les autoritats competents les accions correctores o de restabliment que calguin, de les quals ha de deixar constància en tot cas a la memòria anual”.

En definitiva, en aquesta regulació constatem dues mancances: que l'OAC no pot investigar la possible represàlia (es limita a tenir-ne coneixement) i que, davant d'una efectiva represàlia, la seva única resposta és fer-ho constar a la memòria anual (tal vegada pensant en un ulterior control parlamentari de l'òrgan assetjador o repressor) i portar el cas davant de l'òrgan competent per a adoptar les mesures correctores o de restabliment.

Ja que semblaria adequat que l'OAC pogués garantir que els denunciants de les irregularitats pròpies del seu àmbit d'actuació no poden ser objecte de repressió, es podria reformar l'article 4 de la LOAC per tal d'incloure la investigació de possibles represàlies contra persones denunciants de casos de frau o corrupció (no necessàriament restringits als casos denunciats davant l'OAC,<sup>69</sup> ja que aquesta no constitueix l'únic canal per a presentar aquest tipus de denúncies, i fins i tot en alguns casos ni tan sols n'és la destinatària més indicada, com per exemple quan es tracta de casos greus constitutius de delictes), per tal de poder determinar si les mesures perjudicials adoptades contra la persona denunciada són conseqüència de la mera denúncia o de qualsevol altre motiu que pugui justificar l'adopció de mesures disciplinàries o desfavorables per a la persona que ha formulat la denúncia;<sup>70</sup> i, si escau, poder adoptar les mesures de protecció oportunes.

Adicionalment, entre aquestes mesures reactives davant d'un cas de represàlia abusiva contra una persona denunciada, s'hauria de plantejar la possibilitat d'incorporar l'exercici de la potestat sancionadora, atribuint competències sancionadores a l'OAC davant d'aquestes situacions, sempre que no entrin en col·lisió amb les d'altres òrgans o autoritats (pensant, sobretot, en la possible transcendència penal de l'assetjament).<sup>71</sup>

#### 4.2 Sobre la potestat sancionadora: la necessitat d'incloure infraccions lligades a les activitats investigadores i preventives de l'OAC

Sobre l'espai que pot ocupar la potestat sancionadora de l'OAC, així com de la seva conveniència per a una lluita efectiva contra la corrupció, ja m'hi he referit a bastament en un treball anterior (Capdeferro, 2016). Em remeto, doncs, al citat treball i ometo aquí reiteracions sobre la potestat sancionadora que pot assumir l'OAC.

No obstant la remissió feta, al llarg del treball han sorgit carències en el funcionament de l'OAC que podrien trobar certa correcció a través d'un règim sancionador i que no són objecte de tractament específic en el treball referit. Com he apuntat, podria ser convenient que es tipifiqués com a infracció a la LOAC l'adopció de represàlies contra els denunciants de corrupció o d'altres comportaments irregulars.

69 No es pot deixar d'apuntar que aquestes previsions han de tenir en compte la possibilitat que part del proposat o apuntat sigui realitzat a través d'altres normes jurídiques que, sense regular-ne el funcionament, sí que estableixen algunes funcions sectorials a l'OAC, com per exemple fa la Llei de transparència (v. art. 75 de la Llei catalana 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern). En matèria de denúncies s'ha de destacar el rellevant paper de les futures lleis de protecció de denunciants.

70 Es proposa, amb les oportunes modificacions en negreta, aquest text alternatiu per a l'art. 4.1 de la LOAC: “L'Oficina Antifrau de Catalunya, en l'àmbit del sector públic de la Generalitat, té específicament les funcions següents: 1- Investigar o inspeccionar possibles casos d'ús o destinació irregulars de fons públics, i també les conductes oposades a la probitat o contràries als principis d'objectivitat, eficàcia i submissió plena a la llei i al dret, **o de qualsevol forma de represàlia derivada de la denúncia d'aquests casos**”. Per a l'àmbit local, regulat a l'art. 6 de la LOAC, també podria ser convenient afegir una previsió equivalent.

71 En aquest cas seria recomanable la incorporació d'articles en reconeixement i desenvolupament de la potestat sancionadora a la LOAC (imperativament, ja que en matèria sancionadora regeix el principi de legalitat formal *ex* art. 25.1 de la Constitució espanyola i 25.1 de la Llei estatal 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic). Per tal d'adaptar les NARI a la possible nova facultat de sancionar, caldria una modificació de l'art. 25 de les NARI, en la seva part final, que remeti a la previsió sancionadora legal de l'OAC proposada. Seguint amb el criteri de mínima modificació dels textos vigents, es podria proposar una reforma amb el següent afegit incorporat en negreta: “el director o directora de l'Oficina ha de promoure o exercir davant les autoritats competents les accions correctores o de restabliment que calguin, de les quals ha de deixar constància en tot cas a la memòria anual, **sens perjudici de l'aplicació del règim sancionador previst a la llei reguladora de l'Oficina Antifrau de Catalunya i a la resta de l'ordenament**”.

A banda d'aquest àmbit on sembla obrir-se un espai per a l'establiment d'una potestat sancionadora pròpia de l'OAC, no en podem descuidar d'altres que reforcen, al meu parer, aquesta necessitat d'incorporar un seguit d'articles en matèria sancionadora a la LOAC.

En primer lloc, en analitzar el funcionament de l'OAC en la seva tasca investigadora, s'ha detectat una mancança clara, que afecta l'efectivitat mateixa d'aquesta funció: d'acord amb els apartats 4 i 5 de l'article 14 de la LOAC, existeix el deure de col·laboració amb l'OAC, però l'única previsió a la LOAC per als casos d'incompliment d'aquest deure és la següent: "4. El personal de l'Administració, els alts càrrecs i els particulars que impedeixin o dificultin l'exercici de les funcions de l'Oficina Antifrau o que es neguin a facilitar-li els informes, els documents o els expedients que els siguin requerits incorren en les responsabilitats que la legislació vigent estableix. 5. El fet de deixar formalment palesa, davant l'autoritat competent, una eventual contravenció del deure de col·laboració que estableix aquest article no impedeix que es faci constància expressa de l'incompliment injustificat o de la disfunció produïda en la memòria anual de l'Oficina Antifrau o en l'informe extraordinari, segons escaigui, que s'adreci a la comissió parlamentària corresponent. En tot cas, abans de fer constància expressa de l'incompliment, l'Oficina Antifrau ha de comunicar-ho, amb la proposta de memòria anual o d'informe extraordinari que l'afecti, a la persona o l'òrgan afectats a fi que al·leguin el que creguin convenient".

L'única sanció que pot adoptar l'OAC davant de la falta de col·laboració (per exemple, impossibilitar les tasques d'investigació) és incloure aquesta negativa a col·laborar a la memòria i, eventualment, en un informe extraordinari, i en tot cas, promoure l'aplicació de l'ordenament jurídic si aquesta actitud pot ser objecte de sanció per part d'algun òrgan investit de potestat sancionadora, per exemple.

Sobre aquesta qüestió en podem trobar exemples a les memòries de l'OAC. Així, a la de 2018 es llegeix que "[e]l 5 de febrer de 2019 s'ha lliurat a l'Ajuntament de Corçà un vuitè requeriment en el qual se l'informa que, 'atesos els diversos requeriments que us hem adreçat sense que els hàgiu complert o sense que n'hàgiu justificat l'aportació, aquesta omisió reiterada del deure de col·laboració podria comportar una contravenció d'allò establert a l'art. 14.1 de la LOAC de tal manera que, segons l'art. 14.4 de la LOAC, podrieu incórrer en una infracció penal de les tipificades en el capítol III del títol XIX del Codi penal, que recull els delictes de desobediència i denegació d'auxili"' (OAC, 2019: 64). Com podem apreciar, la manca d'un règim administratiu sancionador que operi davant d'aquests reiterats incompliments de col·laboració (es parla, en aquest cas, de 8 requeriments previs) fa que no hi hagi un espai intermedi entre la impunitat absoluta i la sanció penal per desobediència.<sup>72</sup>

Val a dir que la inclusió d'una sanció per manca de col·laboració amb organismes de control amb competències en matèria de lluita contra la corrupció no és en absolut estranya, com es pot apreciar, per exemple, a l'article 41 de la Llei valenciana 22/2018, de 6 de novembre, de la Generalitat, 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;<sup>73</sup> o a l'article 49 de la Llei foral 7/2018, de 17 de maig, de creació de la Oficina de Bones Pràctiques i Anticorrupció de la Comunitat Foral de Navarra,<sup>74</sup> i és la via preferible i prèvia a reconduir la qüestió a l'ordenament penal, el qual és *ultima ratio* i amb vocació d'intervenció mínima (García, 2019).

Per afegir també un altre exemple d'infracció referida a potestats de l'OAC, es pot assenyalar que existeix a la LOAC una altra obligació que pot ser molt important per a avaluar l'impacte anticorrupció de l'OAC i

<sup>72</sup> Es proposa, per tant, afegir un nou article amb infraccions i un amb sancions en l'àmbit d'actuació de l'OAC, entre les quals s'inclouï la infracció del deure de col·laboració, i es modifiqui parcialment l'art. 14.4 de la LOAC, de la següent manera (l'afegit és en negreta): "El personal de l'Administració, els alts càrrecs i els particulars que impedeixin o dificultin l'exercici de les funcions de l'Oficina Antifrau o que es neguin a facilitar-li els informes, els documents o els expedients que els siguin requerits incorren en les responsabilitats que **es preveuen en aquesta llei i en la resta de l'ordenament jurídic**".

<sup>73</sup> En particular, vull destacar dues infraccions. Una de lleu, relativa a "[d]ificultar l'accés a la informació necessària per a la investigació, així com la negativa o el retard injustificats, sempre que el requeriment siga exigible segons els paràmetres d'aquesta llei, quan d'això es deriven perjudicis per a tercera persona, per a l'administració o per a la investigació", i una de greu consistent en "[l]'incompliment reiterat i injustificat de les recomanacions dels informes dels òrgans de control intern de la Generalitat en els casos en què aquestes proposen l'esmena d'infraccions a la legalitat i se'n deriven perjudicis provats per a l'administració o per a terceres persones".

<sup>74</sup> Entre d'altres, es tipifica com a infracció molt greu: "[e]l incumplimiento de las obligaciones de colaboración activa previstas o de suministro de información cuando se haya desatendido el requerimiento expreso de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción tras un primer retraso y sin ninguna justificación al respecto", així com "la falta de colaboración en la protección del denunciante".



que no té suficients mecanismes per a garantir-ne el compliment. Es tracta de l'obligació prevista a l'article 21 de la LOAC, d'acord amb la qual l'autoritat competent que rep un informe raonat de l'OAC (resultant d'un procediment d'investigació) ha d'enviar una resposta en un termini de 30 dies tot indicant les mesures adoptades o els motius que impedeixen seguir les recomanacions formulades per l'OAC. No sembla que hi hagi cap garantia per a aquest compliment, a banda de la previsió que aquestes respostes han de figurar a la memòria de l'OAC (art. 23 de la LOAC).

No semblaria raonable plantejar-se l'obligació que s'hagi de complir amb les recomanacions, ja que aquestes no tenen caràcter vinculant, però es podria, sens dubte, considerar una infracció objecte de sanció la manca de comunicació de les mesures adoptades (o no adoptades) arran de l'informe raonat.

Atribuir potestat sancionadora a l'OAC, o si més no atribuir a qualsevol òrgan potestat sancionadora per a castigar l'incompliment dels deures i obligacions relacionats amb l'actuació de l'OAC, implicarà, com és sabut, una reforma de la LOAC en aplicació del principi de legalitat en matèria sancionadora (art. 25 de la Constitució espanyola i art. 25 de la Llei estatal 40/2015). Evidentment, la sanció no és la única garantia, però és una garantia més que es pot incorporar i cal, doncs, tenir-la en compte.

#### 4.3 Sobre les consultes no vinculants

El règim jurídic aplicable a les consultes no vinculants dificulta que aquestes consultes, *a priori* de gran utilitat per a evitar casos de corrupció i d'altres irregularitats, siguin més habituals.

Com s'ha dit abans, d'acord amb l'article 33 de les NARI, només poden formular les consultes els màxims òrgans de representació (art. 12 i 13 de la LOAC) dels ens del sector públic de Catalunya i de les persones físiques i entitats i empreses privades que siguin concessionàries de serveis o perceptores de subvencions públiques. Per tal d'ampliar el ventall de subjectes legitimats, el desembre de 2016 el director de l'OAC va adoptar unes Directrius de treball de l'Oficina Antifrau, en les quals específicament s'apunta a "flexibilitzar l'admissió de les consultes no vinculants, amb una interpretació *pro actione* que les faci accessibles a col·lectius significants, com ara secretaris i interventors", a banda de plantejar, també, la possibilitat d'una reforma futura de la regulació.

En efecte, comparteixo l'opinió que és necessària una reforma normativa que amplii els subjectes legitimats a formular la consulta. Una primera opció pot ser que aquests altres òrgans que puguin plantejar les consultes siguin els mateixos òrgans de control interns, com s'apunta a les Directrius de treball citades, quan es mencionen específicament secretaris i interventors. Ara bé, si es limita a òrgans de control s'hauria de preveure, també, la inclusió dels òrgans de control del compliment dels codis ètics i de conducta del sector públic.<sup>75</sup> La segona opció, i probablement la millor a hores d'ara, seria la d'ampliar la legitimitat activa a tots els càrrecs i empleats públics. Dic que seria la millor a hores d'ara perquè de moment, amb la interpretació actual, ja es permet que a banda dels màxims òrgans de representació es relacionin amb l'OAC, a efectes de comunicació, càrrecs electes com regidors i òrgans de control com els secretaris i interventors, i tot i així s'està fent un ús escàs de l'eina. Per tant, si es fa una reforma per a regularitzar formalment i jurídica el que ja s'està fent *de facto* sobre la base d'un directriu de treball, sembla que s'hauria d'aprofitar l'ocasió per a mirar d'ampliar l'ús de l'eina obrint encara més el cercle de legitimats.

La reforma es podria formular únicament de les NARI, o bé també als citats articles 12 i 13 de la LOAC si en termes generals es vol que més òrgans puguin relacionar-se directament i de forma legítima amb l'OAC. El contingut de la reforma hauria de tendir a ampliar al màxim possible el nombre de legitimats per a la presentació de consultes no vinculants, amb algunes mesures de contrapès, que permetin a l'OAC no quedar col·lapsada davant d'un eventual increment massiu del nombre de consultes, com ara la possibilitat d'ampliar o suspendre el termini de resolució de les consultes, la possibilitat de poder respondre amb una remissió (motivada) a una consulta prèvia que resolgui un cas equivalent i la capacitat per a acumular i resoldre conjuntament consultes substancialment idèntiques.

<sup>75</sup> Per exemple, als art. 15 i següents del Codi ètic i de conducta de l'Ajuntament de Barcelona, es regula el Comitè d'Ètica, i a l'art. 16 del Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y personal eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, es regula la "Comisión de Ética Pública de la Alta Dirección Ejecutiva de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi".

Per descomptat, amb una mera ampliació del nombre de subjectes legítimats tampoc s'aconseguirà, probablement, un increment significatiu del nombre de consultes: no oblidem, en aquest sentit, que les directrius de 2016 no han aconseguit remuntar el baixíssim nombre de consultes formulades. Caldrà acompanyar aquesta reforma del marc normatiu amb un esforç decidit de l'OAC per a incentivar l'ús d'aquesta eina, i donar a conèixer aquest instrument entre els òrgans legítimats per a la seva formulació, assenyalant, en documents informatius breus, la importància de consultar l'OAC en cas de dubte sobre les matèries de la seva competència.

#### 4.4 Sobre la modernització tecnològica de la lluita contra la corrupció a Catalunya

Probablement, si s'hagués de traçar a dia d'avui un pla estratègic anticorrupció, aquest hauria d'anar marcat per una aposta decidida per la incorporació d'eines anticorrupció basades en intel·ligència artificial. De la mateixa manera, si l'Oficina Antifrau de Catalunya, en comptes de crear-se el 2008 s'hagués creat el 2018 o el 2019, estaria marcada, d'alguna manera, per les tecnologies intel·ligents que ja estan demostrant la seva utilitat contra la corrupció. En efecte, en el context actual lligat al desenvolupament de les tecnologies de dades i de la informació s'ha posat de manifest el potencial de l'anàlisi de dades per a evitar les males pràctiques i millorar la lluita contra la corrupció, especialment per part de l'OCDE (OCDE, 2017 i 2019), i s'han publicat articles científics (Fazekas i Kocsis, 2020; Wachs, Fazekas i Kértész, 2020) i informes al respecte (Open Data Charter, 2017), entre els quals fins i tot ja n'hi ha de dedicats, de forma monogràfica, a l'impacte de les eines intel·ligents contra la corrupció (Aarvik, 2019). No es tracta merament d'un marc teòric o hipotètic, sinó que el mateix sector públic ja ha començat a utilitzar noves i prometedores eines intel·ligents de lluita contra la corrupció, com ho demostren diverses iniciatives recents, entre les quals destaquen els programaris RAVN i Axcelerate, emprats amb gran èxit per la Serious Fraud Office del Regne Unit en la investigació de complexos casos de corrupció com el de Rolls-Royce,<sup>76</sup> diversos projectes en els quals, en diferents països, està participant Transparència Internacional, com el projecte hongarès RED FLAGS<sup>77</sup> o l'ucraïnès DoZorro,<sup>78</sup> el programari Arachne de la Comissió Europea<sup>79</sup> o el sistema d'alertes ràpides SALER desenvolupat per la Generalitat Valenciana i aprovat per la Llei 22/2018, de 6 de novembre, de la Generalitat, 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.<sup>80</sup>

Totes aquestes eines informàtiques, com és evident, presenten diferències entre elles però en general podem afirmar que comparteixen algunes notes característiques comunes. En primer lloc, es basen, en major o menor mesura, en intel·ligència artificial,<sup>81</sup> sigui més o menys sofisticada, motiu pel qual parlem d'eines *intel·ligents*. En segon lloc, es tracta de sistemes que identifiquen, en grans conjunts de dades, alertes (indicis d'irregularitat) o relacionen diferents dades per fer prediccions o estimacions, basades en la probabilitat que succeeixi un cas d'irregularitat o corrupció en un expedient administratiu encara obert, ja que fan una anàlisi quasi en temps real. També s'ha d'indicar que són eines que funcionen sense intervenció humana, ja que el propi programa executa les operacions corresponents sobre les dades analitzades i genera un resultat (un índex de risc de corrupció o un llistat d'indicadors de corrupció o alertes detectats). La intervenció humana queda circumscrita a la programació, avaluació, modificació, gestió i actualització del programa. Per altra banda, formalment, el programa no inicia per si mateix procediments sancionadors o actuacions d'inspecció sinó que es limita a aportar informació sobre l'anàlisi de riscos de corrupció realitzada a un cos d'inspectors

76 Així s'exposa en un interessant [article](#) publicat al mitjà BBC.

77 Consultable a la [web del projecte RED FLAGS](#).

78 Consultable a la [web del projecte DoZorro](#).

79 Consultable a la [web de la Comissió Europea](#).

80 A aquestes eines intel·ligents ja m'hi he referit de forma detallada en alguns treballs previs (Capdeferro, 2019a i 2019b), als quals faig una remissió per a una major reflexió i informació al respecte. Més recentment, també és d'interès consultar Torres Berru et al. (2020) i Lima i Delen (2020).

81 El concepte en si no és pacífic. A efectes d'aquest estudi, podem indicar que una definició de treball útil pot ser la que es conté a l'*Estratègia d'intel·ligència artificial de Catalunya. Document de bases*, publicat per la Generalitat de Catalunya el 2019: "La intel·ligència artificial és una disciplina de la informàtica, dedicada al desenvolupament d'algorismes, que permet a una màquina prendre decisions intel·ligents o, si més no, comportar-se com si tingués una intel·ligència semblant a la humana". Una molt completa definició es pot trobar al treball elaborat pel High-Level Expert Group on Artificial Intelligence nomenat per la Comissió Europea, titulat *A definition of AI: Main capabilities and disciplines* (2019), consultable a la [web de la Comissió Europea](#).

de l'Administració per tal que siguin aquests, si escau, els qui decideixin la conveniència d'iniciar o no qualsevol mena de procediment d'inspecció o sancionador.

El paper de l'OAC respecte d'aquest tipus d'eines de detecció d'alertes de corrupció pot ser doble. El primer que podria fer, evidentment, és ser la titular d'un programa d'aquesta mena, com a eina de suport en la seva tasca de control, prioritzant els expedients administratius que requereixen una investigació de l'OAC, incloent-hi, fins i tot, expedients monitoritzats pel programa que no han estat objecte de denúncia davant de l'OAC. Una eina d'aquesta mena, que podria tenir un gran impacte en la tasca d'investigació de l'OAC, i clarament en línia amb les més recents i prometedores innovacions en el camp de la lluita contra la corrupció, ja és una realitat en el nostre entorn, com s'ha dit, ja que des del 2019 la Inspecció General de Serveis de la Generalitat Valenciana compta amb un sistema informàtic d'aquestes característiques (Puncel, 2019; Ponce, 2018; Amoedo, 2018). Disposar d'un programa d'aquesta mena implicaria, tal com ha succeït a la Comunitat Valenciana amb la Inspecció de Serveis, que a través de norma amb rang de llei es reconegués la informació i les bases de dades a les quals accedeix el programa i, també, una potestat sancionadora suficient per a assegurar el correcte funcionament del programa, ja que s'haurien de tipificar com a infraccions aquelles actuacions deliberades que tenen com a objecte forçar-ne el mal funcionament.<sup>82</sup>

En cas que una altra institució vulgui desenvolupar i gestionar un programa d'aquesta mena (per exemple, una Administració local per als seus propis procediments administratius), l'OAC pot oferir recomanacions i orientacions expertes, assenyalant quins són els principals àmbits de risc de corrupció o mala praxi en les administracions catalanes, indicant les vulnerabilitats i senyals d'alerta que hauria de tenir en compte el programa.

Adicionalment, aquestes eines necessiten dades veraces, sense errors i en forma electrònica per tal de poder operar de forma efectiva i eficaç. Per tant, l'elaboració de guies sobre com registrar certes dades clau per a la detecció de patrons de males pràctiques en el marc d'un procediment subjecte a riscos de corrupció i l'impuls de l'administració electrònica són peces de gran valor per al correcte funcionament d'aquestes eines que podria assumir l'OAC.

En segon lloc, una altra eina de gran interès són els *chatbots*. Un *chatbot* és un programa informàtic conversacional, que interactua amb la persona usuària mitjançant llenguatge natural, en un o diversos idiomes, de manera escrita o verbal.

L'interès pels *chatbots* en el servei públic ha augmentat considerablement en els últims anys, gràcies a la ràpida millora tecnològica d'aquests. En efecte, gràcies a la tecnologia actual ja existeixen múltiples *chatbots* de l'Administració operatius en diferents països i serveis públics, i es preveu que el seu nombre continuï augmentant. A fi d'analitzar l'estat actual i possibilitats presents i futures dels *chatbots*, al setembre de 2019 la Comissió Europea va publicar un complet informe titulat *Architecture for public service chatbots*,<sup>83</sup> en el qual a més s'ofereixen interessants recomanacions per al disseny de *chatbots* en el servei públic (com per exemple, que a més d'emprar la llengua local també puguin operar en anglès, que siguin fàcilment localitzables en la pàgina web de l'Administració corresponent, etc.).

D'acord amb l'anàlisi de diversos *chatbots* duta a terme en l'esmentat informe, es pot afirmar que fins al moment principalment han estat desenvolupats a fi de facilitar l'accés a informació o a serveis disponibles electrònicament. Seria, doncs, una forma àgil de navegar a través de la informació accessible telemàticament, a través de la formulació de preguntes senzilles concretes (com per exemple, "com puc sol·licitar cita prèvia a l'Ajuntament?", o "tinc dret a una bonificació en l'IBI?").

La utilització de *chatbots* pot arribar a suposar una millora en la prestació dels serveis públics, sobretot en l'àmbit informatiu i, en alguns casos, pot facilitar la realització automatitzada, demanada per l'usuari, d'algunes actuacions senzilles com la formulació de queixes, que el mateix *chatbot* s'encarrega d'enviar al

<sup>82</sup> Així, a la citada Llei valenciana 22/2018, en el seu art. 41.3.c, es reconeix com a infracció greu "[l]a no-incorporació o alteració de la informació destinada al sistema d'alertes quan s'aprecie intencionalitat d'obstruir el funcionament normal d'aquest".

<sup>83</sup> European Commission, Directorate-General for Informatics, *Architecture for public service chatbots*, 2019, accessible a la [web de la plataforma Joinup](#).

departament o servei competent.<sup>84</sup> Així, seria possible pensar en un *chatbot* que permetés presentar denúncies sobre irregularitats en la prestació d'algun servei, en algun procediment o en la realització d'alguna actuació administrativa concreta que la persona usuària hagi pogut detectar en la seva relació amb l'Administració pública. Aquesta possible funció addicional del *chatbot*, com a eina per a facilitar la formulació de denúncies d'irregularitats en el servei, incrementa el seu impacte en la millora del servei públic i en la garantia de la bona administració i el bon govern, doncs, més enllà de les seves possibilitats com a eina d'informació al ciutadà, actua també com a eina per a assegurar el correcte funcionament de l'Administració i la correcció primerenca d'errors, irregularitats o actuacions inadequades.

Resulta pertinent proposar, també, l'ús de *chatbots ad intra*, cosa certament excepcional, ja que la gran majoria de *chatbots* són eines de l'Administració posades a la disposició de la ciutadania per a facilitar el maneig d'informació en línia i per a orientar àgilment la persona usuària cap al lloc en el qual pot trobar la resposta a la petició que formula. No obstant això, és perfectament viable dissenyar un *chatbot* intern, que serveixi per a donar suport als empleats públics en el desenvolupament de les seves tasques. En particular, aquest *chatbot* pot ser especialment útil si, a més d'aportar informació a l'autoritat o empleat públic que l'utilitza, és capaç també d'indicar-li si l'activitat o el sector en el qual està intervenint està especialment subjecte a risc de corrupció o altres males pràctiques, de tal manera que inclogui advertiments sobre aquests riscos i orienti els decisors públics en aquests àmbits particularment propensos a les males pràctiques. Així mateix, el *chatbot* pot facilitar les tasques de control (per exemple, si un membre del Ple d'un ajuntament pot realitzar consultes urbanístiques concretes si sospita de la legalitat d'una actuació específica).

El paper de l'OAC en el lideratge de la modernització tecnològica per a la integritat i l'anticorrupció a través dels *chatbots* esmentats podria consistir, en primer lloc, en la realització d'un *chatbot* propi que, per exemple, guiï els usuaris per tal de trobar les eines que necessiten o, eventualment, els informes o consultes en les quals l'OAC ha emès la seva opinió i recomanació en una situació concreta que interessa a la persona usuària; o en l'elaboració del *chatbot* que alerti dels riscos de corrupció als decisors públics en àmbits de risc. També podria assumir la tasca d'aportar informació a altres ens del sector públic que vulguin desenvolupar *chatbots* per a la integritat i contra la corrupció en virtut de les seves potestats d'autoorganització i dins el marc de les seves competències, oferint informació i recomanacions o guia, per exemple, sobre com gestionar denúncies d'irregularitats o d'incompliments de codis ètics i de conducta a través de *chatbots*.

## Bibliografia

- Aarvik, Per. (2019). *Artificial Intelligence – a promising anti-corruption tool in development settings?* Noruega: U4 Anticorruption Resource Center.
- Amoedo Barreiro, José Daniel. (2018). Los sistemas informáticos de detección de malas prácticas: herramientas esenciales para la prevención de la corrupción. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 6 (enero a abril de 2018), 1-7.
- Baena García, Lara. (2019). La gestión de riesgos de corrupción, fraude y otras irregularidades en la contratación pública. *Revista de Contabilidad y Dirección*, 28, 91-106.
- Capdeferro Villagrasa, Oscar. (2016). Los organismos anticorrupción y el ejercicio de la potestad sancionadora: límites y propuestas para la prevención de la corrupción. En particular, el caso de la Oficina Antifraude de Cataluña. *Revista Catalana de Dret Públic*, 53, 13-30. <http://dx.doi.org/10.2436/rcdp.i53.2016.2821>
- Capdeferro Villagrasa, Oscar. (2019a). Urbanismo y corrupción en la era de la inteligencia artificial. Dins Juli Ponce Solé, Wellington Migliari i Oscar Capdeferro Villagrasa (coord.), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano: desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana* (p. 193-208). Barcelona: Atelier.
- Capdeferro Villagrasa, Oscar. (2019b). Las herramientas inteligentes anticorrupción: entre la aventura tecnológica y el orden jurídico. *Revista General de Derecho Administrativo*, 50, 1-28.

<sup>84</sup> Com succeeix amb el *chatbot* de l'Ajuntament de Múrcia, consultable a la [web de l'Observatorio de Inteligencia Artificial](#).

- Chordiya, Rashmi, Sabharwal, Meghna, Relly, Jeannine E., i Berman, Evan M. (2020). Organizational protection for whistleblowers: a cross-national study. *Public Management Review*, 22(4), 527-552. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1599058>
- Chvalkovska, Jana, Jansky, Petr, i Mejstrik, Michal. (2012). Identifying Corruption in Legislation using Risk Analysis Methods. *International Scholarly and Scientific Research & Innovation*, 6(3), 281-285.
- Comissió Europea. (2014). *Informe de lucha contra la corrupción* (COM(2014)). UE.
- Doig, Alan, Watt, David, i Williams, Robert. (2006). Hands-on or hands-off? Anti-corruption agencies in action, donor expectations and a good enough reality. *Public Administration and Development*, 26, 163-172.
- Fazekas, Mihály, i Kocsis, Gábor. (2020). Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Objective Corruption Risk Indicators Using Public Procurement Data. *British Journal of Political Science*, 50(1), 155-164. <https://doi.org/10.1017/S0007123417000461>
- Fuertes, Mercedes. (2014). La necesidad de un procedimiento para combatir el fraude (A propósito de las actuaciones de la Oficina europea de lucha contra el fraude, OLAF). *Revista de Administración Pública*, 195, 269-301.
- García, Deborah. (2019). El recurso excesivo al derecho penal en España. Realidad y alternativas. *Política Criminal*, 14(27), 98-121.
- Garrido, Andrea. (2019). La protección del denunciante: Regulación autonómica actual y propuestas de futuro. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 12, 126-151.
- Gifreu, Judith. (2010). Nuevos mecanismos de control de la actividad administrativa. El control de la "oficina antifrau" de Catalunya sobre las actuaciones ambientales de la administración. Dins Lucía Casado (dir.) i Anna Pallarès (coord.), *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas* (p. 227-257). Barcelona: Atelier.
- Gómez Rivero, María del Carmen. (2017). Derecho penal y corrupción: acerca de los límites de lo injusto y lo permitido. *Estudios Penales y Criminológicos*, 37, 249-306.
- González Valdelièvre, Bruno. (2017). La Oficina Antifraude de Cataluña, una estrategia diferente en la lucha contra la corrupción. *Actualidad Administrativa*, 3.
- Gorta, Angela. (1998). Minimising corruption: Applying lessons from the crime prevention literature. *Crime Law and Social Change*, 30(1), 65-87.
- Gosálbez Pequeño, Humberto. (2019). Los denunciantes como instrumento de lucha contra la corrupción: a propósito de la denuncia administrativa en las leyes "anticorrupción". *Actualidad Administrativa*, 1 (extra).
- GRECO. (2019). *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 de 2019.
- Hauser, Christian. (2019). Fighting Against Corruption: Does Anti-corruption Training Make Any Difference? *Journal of Business Ethics*, 159, 281-299.
- Huisman, Win, i Vande Walle, Gudrun. (2010). The criminology of corruption. Dins Gjalt de Graaf (ed.) et al., *The good cause: theoretical perspectives on corruption* (p. 115-145). Leverkusen: Verlag Barbara Budrich.
- Kaptein, Muel, i Van Helvoort, Martien. (2018). A Model of Neutralization Techniques. *Deviant Behavior*, 40(10), 1260-1285. <https://doi.org/10.1080/01639625.2018.1491696>



- Lima, Marcio Salles Melo, i Delen, Dursun (2020). Predicting and explaining corruption across countries: A machine learning approach. *Government Information Quarterly*, 37, 1-15.
- Maesschalck, Jeroen, i Bertok, Janos. (2009). *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation* (GOV/PGC/GF(2009)1). OCDE.
- OAC. (2019). [Memòria 2018](#).
- OAC. (2013). [Memòria 2013](#).
- OAC. (2018). *La corrupció a Catalunya: Percepcions i actituds ciutadanes. Baròmetre 2018*.
- OCDE. (2016). Committing to Effective Whistleblower Protection. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264252639-en>
- OCDE. (2017a). [Compendium of good practices on the publication and reuse of open data for Anti-corruption across G20 countries: Towards data-driven public sector integrity and civic auditing](#).
- OCDE. (2017b). [Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública](#).
- OCDE. (2019). [Analytics for integrity: Data-Driven Approaches for Enhancing Corruption and Fraud Risk Assessments](#).
- Open Data Charter. (2017). [Open Up Guide: Using Open Data to Combat Corruption](#).
- Ordóñez Solís, David. (2016). La corrupción en el seno de las instituciones de la Unión Europea: responsabilidades, investigación administrativa y control judicial. *Revista Vasca de Administración Pública*, 104, 237-266.
- Parramon, Lourdes. (2019). [L'assetjament processal dels alertadors. Una forma de represàlia](#). OAC.
- Paternoster, Raymond. (2010). How much do we really know about political deterrence. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 100(3), 765-824.
- Pérez, Rosa Maria. (2019). [Protecció de les persones alertadores i denúncia anònima. Una breu aproximació i algunes dades d'interès arran de la Directiva sobre protecció de les persones que denunciïn infraccions del Dret de la Unió \(III\)](#). OAC.
- Puncel, Alfonso (2019). Inteligencia artificial para la transparencia pública: El Sistema de Alertas Tempranas (SALER) de la Generalitat Valenciana. *Boletín Económico de ICE*, 3116 (octubre), 41-61.
- Ponce, Juli. (2018). La prevención de riesgos de mala administración y corrupción, la inteligencia artificial y el derecho a una buena administración. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 6, 1-19.
- Ponce, Juli. (2016). 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*, 10, 47-89.
- Pope, Jeremy, i Vogl, Frank. (2000). Making anti-corruption agencies more effective. *Finance and Development*, 37(2), 6-9.
- Ragués i Vallès, Ramon. (2018). El fomento de las denuncias en la Administración Pública como instrumento de lucha contra la corrupción. Dins Juli Ponce Solé (coord.), *Empleo público, derecho a una buena administración e integridad* (p. 289-313). València: Tirant lo Blanch-INAP.
- Roca, Òscar. (2019). Reflexions sobre el paper de les oficines de prevenció i lluita contra la corrupció. *Govern Obert*, 6 (Bon govern i integritat pública contra la corrupció), 11-19.

- Schultz, David, i Harutyunyan, Khachik. (2015). Combating corruption: The development of whistleblowing laws in the United States, Europe, and Armenia. *International Comparative Jurisprudence*, 1(2), 87-97.
- Sykes, Gresham M., i Matza, David. (1957). Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency. *American Sociological Review*, 22(6), 664-670.
- Taylor, Jeannette. (2018). Internal whistle-blowing in the public service: a matter of trust. *Public Administration Review*, 78(5), 717-726.
- Torres Berru, Yeferson, López Batista, Vivian F., Torres-Carrión, Pablo, i Jimenez Maria G. (2020). Artificial Intelligence Techniques to Detect and Prevent Corruption in Procurement: A Systematic Literature Review. Dins Miguel Botto-Tobar, Marcelo Zambrano Vizuete, Pablo Torres-Carrión, Sergio Montes León, Guillermo Pizarro Vásquez, i Benjamin Durakovic (ed.), *Applied Technologies. ICAT 2019. Communications in Computer and Information Science*, vol. 1194 (p. 254-268). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-42520-3\\_21](https://doi.org/10.1007/978-3-030-42520-3_21)
- UNODC. (2010). *Guía Técnica de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nova York: Naciones Unidas.
- UNODC (2015). [\*Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons\*](#). ONU.
- Vestri, Gabriele. (2019). Aproximación al sistema de *whistleblowing*. Un nuevo desafío para la Administración pública española. *Revista General de Derecho Administrativo*, 51.
- Wachs, Johannes, Fazekas, Mihály, i Kertész, János. (2020). Corruption risk in contracting markets: a network science perspective. *International Journal of Data Science and Analytics*. <https://doi.org/10.1007/s41060-019-00204-1>