



Sergio Muñoz Aranda

LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN CONTRA EL FRAUDE Y SUS PRINCIPALES RETOS

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

Dirigido por el Sr. Marc Sabaté Mercadé

Zaragoza

2024

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	1
2.	LA ÉTICA Y EL FRAUDE EN EL SECTOR PÚBLICO	4
2.1.	El principio de buen gobierno	4
2.2.	La ética y el fraude.....	7
2.3.	La demanda de la ciudadanía y la respuesta del legislador.....	14
3.	LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y EL FRAUDE: ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN	20
3.1.	La convención de las Naciones Unidas contra la corrupción como punto de partida	20
3.2.	Instituciones contra el fraude y la corrupción.....	22
3.3.	La Directiva (UE) 2019/1937: su transposición y retraso.....	27
3.4.	El programa NextGenerationEU como actor acelerador	30
3.5.	La Ley 2/2023, de 20 de febrero	32
4.	LA LEY 2/2023, DE 20 DE FEBRERO: EJE DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN.....	35
4.1.	Fundamentos	35
4.2.	Finalidad	37
4.3.	Ámbito de aplicación	38
5.	SISTEMA DUAL DE INFORMACIÓN: INTERNO Y EXTERNO	40
5.1.	Dos canales no excluyentes	40
5.2.	El sistema interno.....	41
5.3.	El sistema externo.....	44
6.	LA IMPLANTACIÓN DE LOS SISTEMA INTERNOS DE INFORMACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: PRINCIPALES RETOS	47
7.	RETOS PENDIENTES DE LA LEY: MÁS ALLÁ DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.	55
8.	CONCLUSIONES.....	57
9.	BIBLIOGRAFÍA	60

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 103.1 de la Constitución Española¹ establece que la Administración Pública debe servir con objetividad los intereses generales y actuar conforme a unos principios (como la eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, sometiéndose plenamente a la ley y al Derecho). Sin embargo, no ha sido – ni es – una excepción la proliferación de “malas prácticas” en el ámbito del derecho administrativo, sobre todo en áreas sensibles como la contratación pública dónde – movidas por intereses particulares y apartadas de la objetividad demandada – utilizan el fraude y la corrupción como una herramienta para alcanzar ciertos objetivos (económicos o políticos, por ejemplo) que, de otra manera, serían difíciles, costosos i imposibles de lograr. De esta manera, se actúa con la motivación de obtener beneficios irregulares en violación de deberes institucionales.

La corrupción es un problema que puede evitarse a través de medidas preventivas, pero también represivas. La impunidad es, sin duda, un factor que la alimenta y la propicia, por lo que es necesario que se disponga de un marco regulatorio sólido, así como la promoción de buenas prácticas que desalienten y castiguen las prácticas corruptas, no sólo en el ámbito del derecho penal, sino también administrativo.

En este sentido, por ejemplo, la Ley de Contratos del Sector Público cita, en su artículo primero, el principio de integridad, como un pilar fundamental en la gestión de la contratación pública . Este principio busca garantizar y promover diversos mecanismos como la transparencia, la buena gestión, la prevención de malas conductas, así como el control y la rendición de cuentas en la contratación pública, con el objetivo de prevenir conflictos de intereses y evitar el abuso de poder para obtener beneficios personales. Por otra parte, el artículo 64 de la misma norma refuerza esta preocupación al establecer la obligación de los órganos de contratación de tomar medidas para combatir el fraude, el favoritismo y la corrupción, así como prevenir, detectar y resolver conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación. Ello con el objetivo de evitar distorsiones en la competencia, garantizar la transparencia y asegurar la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.

¹ "Constitución Española". *Boletín Oficial del Estado* (29 de diciembre de 1978). Artículo 103.1: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

Estos preceptos son sólo algunos ejemplos de normas de derecho administrativo que interpelan directamente a las personas potencialmente afectadas a prevenir cualquier mala conducta que nos lleve al terreno del fraude y la desviación de poder, pero no son los únicos. El mapa normativo en este campo es mucho más amplio y se ha ido construyendo poco a poco en el tiempo, a partir de la conjunción de diferentes normas, de distinta procedencia y rango que, en último término, lo que buscan es desterrar el fraude y conseguir una actuación limpia de los poderes públicos.

Ahora bien, para ello se necesita de herramientas, recursos o medios que permitan alertar la existencia de estas conductas, ponerlas en conocimiento, investigarlas y, en su caso, sancionarlas o tomar decisiones para que no se repitan. En definitiva, permitir levantar una “red flag” (bandera roja) contra esta lacra.

Con este propósito, el presente trabajo de fin de máster tiene como objeto principal el estudio del Sistema Interno de Información y la protección del informante, implantado tras la entrada en vigor de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (en adelante, Ley 2/2023), que ha venido a trasponer la Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. Sin duda, la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia suponen un importante hito para fortalecer la democracia y el Estado de Derecho, así como para garantizar la integridad de las Administraciones Públicas.

La reciente norma aprobada tiene su contexto en la continua puesta en marcha para tomarle el pulso a la instaurada cultura de la corrupción, que se ha venido dando a lo largo de los tiempos en el conjunto de los países, en este caso, de la Unión Europea. España no se ha quedado atrás y es que, tal y como se puede apreciar en el conjunto de la sociedad, la corrupción y el fraude es uno de los problemas que más preocupan a la población, ocupando en la encuesta del CIS del mes de febrero de 2024 la posición 18ª, tras el mal comportamiento de los políticos o lo que hacen los partidos políticos, sin duda, relacionados indirectamente, con el mismo. Con ello, podemos identificar como la confianza ciudadana en las instituciones se ve afectada por los numerosos casos de corrupción, así como por las malas prácticas gubernamentales y administrativas.

Sobre dicha regulación analizaré el contexto de los antecedentes y su evolución, con el punto de partida que supuso la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), así como las normas que se han venido desarrollando.

Más en detalle, abordaré el estudio sobre la implementación que está teniendo el Sistema Interno de Información en Cataluña, teniendo en cuenta el papel que juega la Agencia Catalana Antifraude, así como prestando especial atención a su aplicación en el ámbito de la administración local, teniendo en cuenta sus retos y oportunidades.

Todo ello a raíz del impulso que se ha venido dando como consecuencia del instrumento de recuperación temporal conocido como Next Generation EU, para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia, teniendo en cuenta que los Estados Miembros de la Unión Europea, tienen que cumplir una serie de requisitos, que incluyen las medidas antifraude, para poder ser beneficiarios de dichos fondos europeos.

Con el presente trabajo de investigación se pretende analizar el grado de implementación de estas medidas que se han ido aprobando para combatir la corrupción y el fraude en la Administración, así como el grado de eficacia que las mismas están teniendo en la actualidad.

Para ello analizaré la normativa interna, tanto autonómica como estatal, así como la europea aplicable al objeto de estudio de este trabajo, así como algunos interesantes artículos doctrinales de algunos autores que ya han estudiado la materia.

2. LA ÉTICA Y EL FRAUDE EN EL SECTOR PÚBLICO

2.1. El principio de buen gobierno

El derecho administrativo puede definirse desde muchas vertientes, pero considero interesante – para el objeto de este trabajo – utilizar la siguiente afirmación, consensuada por la doctrina, según la cual el derecho administrativo es un derecho de “privilegios” y “garantías”. Privilegios para la Administración, pues le reconoce potestades y poderes para el cumplimiento de su misión y la defensa del interés general que comportan que se encuentre en una posición de privilegio o supremacía en las relaciones jurídico-administrativas y, por otro, de “garantías” para la ciudadanía, en tanto que la legislación le reconoce derechos que impidan un abuso de poder por parte de la Administración en sus relaciones. No obstante, no solo los derechos son manifestación de esta garantía, sino que el propio “procedimiento administrativo” es un ejemplo en este sentido, pero – en lo que interesa – además podemos hacer referencia a principios que deben inspirar la actuación de las administraciones públicas, que si bien para ellas son una obligación, se erigen a su vez como una garantía para las personas en aras de asegurar que aquél poder reconocido a la Administración no es ejercido de manera fraudulenta y al margen del interés general a servir. Es el caso de principios como el de transparencia, participación o buen gobierno².

El buen gobierno tiene su base en la confianza de la ciudadanía que deposita en sus representantes políticos, escogidos a través de elecciones democráticas, así como en la capacidad de los gobernantes para elaborar y ejecutar políticas públicas que den respuesta a las necesidades de la sociedad. Para poder conseguir un buen gobierno es necesario que la ciudadanía participe activamente en el proceso democrático y tenga acceso a la información sobre la gestión que estén llevando a cabo los distintos gobiernos de las administraciones públicas. En este sentido, la catedrática de Ciencia Política, María Esther del Campo³, destaca la importancia de la confianza en el buen gobierno, haciendo hincapié en tres interacciones entre los mencionados principios. En primer lugar una interacción cívico-social, donde una sociedad civil

² Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público". *Boletín Oficial del Estado* (2 de octubre de 2016). Artículo 3.1: «Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho».

³ CAMPO GARCÍA, M.E. del. (2018). *Buen gobierno y confianza institucional*. Dilemata, 27, 55-71.

fuerte y organizada es importante para el ejercicio del buen gobierno; una interacción económica, poniendo de relieve la importancia de considerar la desigualdad y la exclusión al tomar decisiones económicas; así como una interacción política, donde la legitimidad de los gobiernos se ve reforzada por la confianza política.

Es importante distinguir entre el buen gobierno y la buena administración, ya que cada uno se refiere a funciones específicas dentro del sistema gubernamental. El buen gobierno se relaciona con la forma en que el poder legislativo y una parte del poder ejecutivo, el gobierno, llevan a cabo sus funciones. Por otro lado, la buena administración se refiere al modo en que los empleados públicos desempeñan sus funciones y, además, se erige como un derecho reconocido legalmente a todas las personas, tal y como proclaman artículos como el 58.1 de la LTAIPBG-CAT o 22 de la ley catalana reguladora del procedimiento administrativo.

El principio de buen gobierno no puede entenderse sin relacionarlo con los principios de transparencia y buena administración. En este sentido, los poderes públicos deben estar continuamente dispuestos a responder ante la ciudadanía, ofreciendo acceso a la información necesaria para que estos puedan evaluar su desempeño. Ello no solo promueve la confianza ciudadana, sino que también constituye una barrera contra la corrupción. Además, juegan un papel importante los empleados públicos, interpelados a la defensa del interés general y al sometimiento al principio de legalidad, inspirador del código de conducta que deben observar en el ejercicio de sus funciones en aras de garantizar una administración – no solo eficiente y próxima - sino ética y transparente, reduciendo de este modo los riesgos de desviaciones indebidas.

En relación con el principio de buena administración, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea lo recoge, en su artículo 41.1, como derecho fundamental, determinando que *“Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable”*. Más en detalle, en el punto 2 del mismo artículo recoge *“el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente; b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones”*.

Por lo tanto, se reconocen varios aspectos que tienen que ser respetados por las administraciones públicas del conjunto de los Estados Miembros de la Unión Europea, teniendo en cuenta que se trata de una norma jurídicamente vinculante. En el caso de España, la Constitución no recoge expresamente este principio, aunque indirectamente sí se menciona en algunos preceptos, en concreto en los artículos 9.3, 31.2 y 103 CE. Sin embargo, algunos Estatutos, como el de Cataluña⁴ o Andalucía⁵, sí lo recogen expresamente.

En este sentido, también cabe mencionar el papel que juega en España el Defensor del Pueblo u órgano equivalente autonómico, en defensa de una buena administración, teniendo en cuenta que, tal y como se desprende del artículo 1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, su función se dirige a defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de las administraciones públicas.

Tal y como se ha afirmado con anterioridad, el otro principio estrechamente ligado con el de buen gobierno es el de transparencia, cuyo objetivo es que la ciudadanía pueda conocer la gestión llevada a cabo por las instituciones públicas, y así exigir una rendición de cuentas por la misma. El Tribunal Supremo, en la Sentencia 1547/2017, de 16 de octubre de 2017, interpreta de manera amplia este principio, solo pudiendo ser restringido en los términos legalmente previstos, al determinar que *“la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que solo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley”*.

Especialmente cobra importancia la transparencia en la contratación pública, teniendo en cuenta que se trata de un ámbito que da pie a la corrupción, al manejarse cifras de dinero público por parte de personas que aprovechan su posición para derivar sus funciones hacia intereses personales. La falta de transparencia implica desinformación, lo que dificulta el examen de las actividades administrativas y gubernamentales.

⁴ "Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña". *Boletín Oficial del Estado* (9 de agosto de 2006). (artículo 30).

⁵ "Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía". *Boletín Oficial del Estado* (20 de marzo de 2007). (artículo 31).

Los anteriores principios se materializan en el artículo 3.1 c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que determina que “*Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios: (...) c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.*”. Este artículo viene a concretar lo que recoge el artículo 103.1 de la Constitución Española que determina que “*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*”. Además, también encontramos la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que se tratará en los siguientes puntos del presente trabajo.

2.2. La ética y el fraude

En momentos extraordinarios como el que vivimos en el año 2020 con la crisis del COVID-19 es cuando cobra más importancia contar con servicios públicos de calidad, y los valores de la transparencia, imparcialidad, compromiso e integridad son actores importantes que inspiran una conducta sana para evitar decisiones condicionadas por intereses particulares o partidistas, tal y como afirma el Dr. Endrius Cocciolo⁶, así como para aumentar, con más motivo, la confianza y la credibilidad en las instituciones públicas en una situación de emergencia.

Una cuestión que, además, está de actualidad por haber salido a luz casos – en fase de sub iudice – de corrupción derivados de esta crisis sanitaria que salpican, en España, a altos cargos políticos y empresarios. Un ejemplo que, en el momento de redactarse este trabajo está abriendo a diario todos los telediarios es el caso Koldo, la trama de mascarillas que vincula a Koldo García, exasesor del exministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, José Luis Ábalos. También están siendo investigados otros individuos, incluyendo empresarios y funcionarios públicos. La Audiencia Nacional está llevando a cabo una investigación sobre una presunta trama de corrupción

⁶ COCCIOLO, E. (2020). *Servir con honor: “Cuestión moral” y derecho público*. Revista Catalana de Dret Públic, 60, 65-86

relacionada con el cobro de comisiones ilegales en contratos de compra de material sanitario durante la pandemia de COVID-19. Se están investigando diversos delitos, como pertenencia a organización criminal, blanqueo de capitales, cohecho y tráfico de influencias. El caso Koldo ha suscitado un gran interés debido a la cuantía de los contratos bajo sospecha, la rapidez con la que fueron adjudicados mediante la vía de emergencia y las conexiones políticas de algunas de las personas implicadas. La investigación continúa en curso para determinar la veracidad de las acusaciones y establecer las responsabilidades correspondientes.

Por ello, es importante contar con una regulación que asegure una adecuada conducta por parte de los cargos públicos, entendiéndose como un deber jurídicamente exigible y fundamentado en la moral. Ahora bien, no solo el derecho debe ser la única “arma” para poner remedio y solución a esta lacra, si no que la aprobación de políticas públicas en esta dirección es necesaria para ir más allá de la mera legalidad formal y se oriente hacia el interés general.

La nota de la “vicariedad” de la administración pública⁷ adquiere su máximo esplendor cuando su actividad va acompañada de un comportamiento ético. En el ámbito público, se entiende por “ética” el conjunto de principios, valores y normas que guían el comportamiento humano hacia lo que se considera correcto y justo. En el contexto público, la ética implica priorizar los intereses públicos por encima de los privados y alinearse con los valores compartidos por la comunidad. Es el compromiso de gobernar y gestionar lo público de manera íntegra y conforme a los principios de justicia y equidad. El Director de la Agencia Valenciana Antifraude, Joan Antoni Llinars, simplifica la definición de lo que se entiende por “ética pública”, afirmando que se trata del “compromiso de gobernar y gestionar lo público haciendo las cosas bien”.

En este sentido, fruto de la importancia de la promoción de la ética pública, Italia recoge expresamente en el artículo 54 de su Constitución de 1947 que *“Los ciudadanos a quienes están confiadas funciones públicas tendrán el deber de cumplirlas con disciplina y honor, prestando juramento en el caso que la ley establezca”*. En el caso de España, aunque no existe una disposición constitucional similar a la italiana, en los

⁷ “Constitución Española”. *Boletín Oficial del Estado* (29 de diciembre de 1978). Artículo 103.1: «Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho».

últimos años han proliferado normas y reformas legales encaminadas a regular el buen gobierno y los conflictos de intereses, recogiendo obligaciones concretas para los empleados y cargos públicos, así como el desarrollo de mecanismos que aborden aspectos funcionales y organizativos de la administración pública y de la conducta de los funcionarios públicos, sin olvidar que la lucha contra el fraude y la corrupción también obligan al sector privado.

Esta regulación de la ética pública se basa en una serie de instrumentos jurídico-administrativos para mejorar los ya existentes y encontrar nuevas soluciones para abordar nuevos desafíos éticos y garantizar la legitimidad del sistema democrático, con el objetivo de prevenir la corrupción. No es una cuestión menor, pues no podemos olvidar que estamos en un momento de cambio donde la revolución tecnológica juega un papel determinante para la configuración de la sociedad del futuro, así como por la llegada de la inteligencia artificial, que también afectará al sector público, donde la “ética” se ha convertido en un aspecto fundamental y de especial atención ante las preocupaciones y los riesgos para las personas en esta nueva era. En este sentido, el Consejo y el Parlamento Europeo han alcanzado un acuerdo provisional sobre la propuesta del denominado «Reglamento de Inteligencia Artificial»⁸, que representa un hito histórico en la regulación de la IA a nivel mundial y puede establecer un estándar global para futuras regulaciones en este ámbito. Con ello se busca garantizar un desarrollo y uso seguro y ético de la IA, con impacto en múltiples sectores. La propuesta clasifica los sistemas de IA según el riesgo y establece obligaciones para proveedores y usuarios en función del mismo.

En definitiva, la ética y la integridad pública son en si mismo una estrategia contra la corrupción (además de valores). De esta manera lo reconoce la Organización para la Economía, Cooperación y Desarrollo (OCDE) que ha definido una serie de recomendaciones para la consecución de la integridad pública a partir de la constatación de que la *“la corrupción perpetúa la desigualdad y la pobreza, afectando el bienestar y la distribución del ingreso, y socavando las oportunidades de participar*

⁸ (2023). *Ley de IA de la UE: primera normativa sobre inteligencia artificial* [artículo en línea]. PARLAMENTO EUROPEO. [Fecha de consulta: 12 de abril de 2024]. <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20230601STO93804/ley-de-ia-de-la-ue-primer-normativa-sobre-inteligencia-artificial>

equitativamente en la vida social, económica y política.”⁹ Las recomendaciones se basan en un enfoque basado en el riesgo, destacando la importancia de promover una cultura de integridad, con el objetivo de reducir las oportunidades para el comportamiento corrupto. Esto implica comprometer a los niveles políticos y de gestión más altos en la promoción de la integridad, estableciendo normas éticas claras y fomentando un comportamiento ejemplar en el sector público. También se promueve para que se produzca un cambio cultural para hacer que la corrupción sea inaceptable, promoviendo la colaboración con diferentes sectores de la sociedad y concienciando sobre los beneficios de la integridad. También destaca la importancia de invertir en liderazgo íntegro y promover un sector público profesional y transparente. Por último, se determina la importancia de la responsabilización de las acciones, garantizando una rendición de cuentas efectiva a través de un marco de control y gestión de riesgos. Esto implica implementar sistemas de control con objetivos precisos, promover la equidad y la transparencia en los procedimientos disciplinarios, y fomentar la cooperación entre los diferentes organismos.

Pero, ¿qué es la corrupción? Para ello podemos acudir a distintas fuentes para dar una definición. Una primera aproximación puede ser la que ofrece el Diccionario de la Real Academia Española, que la define como la *“acción y efecto de corromper o corromperse; Deterioro de valores, usos o costumbres; en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización indebida o ilícita de las funciones de aquellas en provecho de sus gestores”*. El punto 2 de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre una política de la Unión en materia de lucha contra la corrupción, de 21 de mayo de 1996, la define como *“todo abuso de poder o irregularidad cometida en un proceso de decisión a cambio de un incentivo o ventaja indebidos”*. Si acudimos a nuestro Código Penal, la conclusión a la que llegamos es que no existe un único delito de corrupción, ni siquiera un capítulo dedicado a la corrupción como tal, sino que la corrupción es un fenómeno que abarca distintos delitos.

En el contexto público, la corrupción se manifiesta a través de diversas formas, incluyendo la corrupción política, administrativa y judicial. Esto implica el uso indebido de las funciones y recursos públicos para obtener ganancias personales o privilegios

⁹ (2017) *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública* [artículo en línea]. OECD. [Fecha de consulta: 26 de abril de 2024]. <https://search.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>

indebidos. Los delitos de corrupción pública abarcan desde el cohecho hasta la prevaricación y la malversación de fondos, entre otros.

Por otro lado, en el ámbito privado, la corrupción se manifiesta en la búsqueda de beneficios personales a expensas de los intereses patrimoniales o socioeconómicos de otros. Esto puede incluir prácticas corruptas en los negocios, como el soborno en transacciones económicas internacionales o en el ámbito deportivo.

Vemos que el fenómeno de la corrupción tiene muchas manifestaciones. La conducta corrupta puede ser muy diversa, pues la corrupción es un concepto “fluido y cambiante”, tal y como reconoce la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito¹⁰. Tal y como se afirma, mundialmente, las consecuencias de la corrupción son devastadoras, con un volumen anual de sobornos que alcanza la asombrosa cifra de un billón de dólares y una pérdida económica mundial de más de 2,6 billones de dólares. Lo relevante es que no solo afecta a la integridad de las instituciones públicas, sino que tiene un notable impacto en la vida de las personas. La desviación de recursos, la obstrucción de servicios esenciales y el enfado por la desigualdad y la injusticia son solo algunas de las formas de perjuicio a la sociedad. Además, sus efectos sobre los más vulnerables prolongan la pobreza. En el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la corrupción supone un obstáculo para conseguir un mundo más justo y sostenible. La explotación ilegal de recursos naturales, la destrucción de ecosistemas y la contaminación del medio ambiente son algunas de las formas en que la corrupción afecta el entorno natural. Para abordar este desafío, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece estándares internacionales para prevenir, penalizar y recuperar activos vinculados a la corrupción, pero aún existen importantes desafíos. En el contexto del vigésimo aniversario de la Convención, la reunión en Atlanta (EEUU), se presenta como una oportunidad para fortalecer los compromisos mundiales en la lucha contra la corrupción, en la que han participado más de 2000 representantes de diversos sectores.

¹⁰ (2023). *Cómo promueve la ONU un compromiso mundial en la lucha contra la corrupción* [artículo en línea]. ONU. [Fecha de consulta: 29 de abril de 2024]. <https://news.un.org/es/story/2023/12/1526392>

En esta misma línea – y por proximidad – es interesante hacer referencia a la aproximación conceptual que hace La Oficina Antifrau de Catalunya¹¹, que define la corrupción como un fenómeno que no es una fatalidad inevitable, sino el resultado de acciones humanas que pueden ser evitadas. Se afirma que la conducta corrupta se manifiesta de manera planificada y racional y su efectividad depende del entorno en el que se desenvuelve. Es por ello que las medidas anticorrupción se enfocan en prevenir las condiciones que la facilitan y en castigar a quienes la perpetran. De forma específica trata la corrupción administrativa, que la define como el incumplimiento de deberes públicos con el objetivo de obtener ganancias indebidas. Las condiciones ideales para este tipo de corrupción incluyen situaciones de monopolio, discrecionalidad en la toma de decisiones y falta de transparencia en los procesos. El perjuicio de este tipo de corrupción son evidentes en la sociedad, por lo que es fundamental implementar medidas preventivas y punitivas efectivas, así como promover una cultura de honestidad y responsabilidad en el servicio público, para el bienestar de todos.

Teniendo en cuenta lo mencionado sobre la corrupción, vamos a relacionarlo con un caso real. Son conocidos grandes casos de corrupción que han involucrado a políticos de alto nivel en este país, pero también existe una corrupción dentro de la propia administración pública, cometida por funcionarios públicos. Un ejemplo es la STS 613/2016, de 8 de julio, que confirma en casación la condena a cinco personas por un delito continuado de negociaciones prohibidas a funcionario público del artículo 439 del Código Penal.

El bien jurídico protegido del delito mencionado es el principio de imparcialidad en la actuación de la Administración Pública. Con ello se busca evitar que los funcionarios desvíen su conducta hacia intereses particulares en detrimento de los fines de interés general. En relación con el núcleo de la conducta, destacar, previamente, la ambigüedad en la redacción del precepto que dificulta la determinación de la conducta típica. No obstante, la doctrina mayoritaria, tal y como afirma Fernández Cabrera¹², la define como el hecho de aprovecharse de que se debe intervenir en un asunto o negocio para forzar o facilitarse el hecho de participar, directa o por persona interpuesta, en tales

¹¹ ¿ (2010). *¿Qué es la corrupción? Una aproximación al fenómeno y a sus efectos* [artículo en línea]. ANTIFRAU. [Fecha de consulta: 3 de mayo de 2024].

https://www.antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Recursos/0002esp_eines_integricat.pdf

¹² FERNÁNDEZ CABRERA, M. (2014). “El delito de negociaciones prohibidas a los funcionarios públicos en el ordenamiento jurídico español”. *Derecho penal y criminología*, 35(98), 73-92.

negocios o actuaciones. El término "aprovecharse" implica el uso indebido del cargo para obtener participación en negocios, como sinónimo de abusar del cargo, de prevalerse. Los verbos "forzar" y "facilitar" han sido objeto de controversia. La mayoría critica el uso de "forzar" por su connotación violenta, sugiriendo que puede llevar a interpretaciones erróneas. Aunque se cuestiona su inclusión, se argumenta que la interpretación debería explorar otras acepciones más allá de la violencia, como imponer la voluntad de un sujeto sobre otro. En relación con el verbo "facilitar," se indica que implica hacer posible la participación en el negocio o asunto en cuestión.

Lo realmente relevante de la Sentencia es que se condena por la comisión del delito de negociaciones prohibidas a funcionario público a personas que no lo son. La Sentencia determina que se trata de un delito especial, teniendo en cuenta que debe ser cometido, como autor, por funcionario público, pero independientemente de ello, puede condenarse a personas no funcionarias como cooperadoras (necesarias o no) o como inductoras. En el supuesto analizado se condena a la esposa e hija del funcionario público como cooperadoras necesarias, ya que actuaron y colaboraron de forma activa en la comisión del delito. No obstante, hay que tener en cuenta lo que prevé el artículo 65.3 del Código Penal, que se aplicó a la esposa e hija del autor del delito, imponiéndose la pena inferior en grado, teniendo en cuenta que no concurrían las condiciones, cualidades o relaciones personales que fundamentan la culpabilidad del autor.

Llama la atención lo que se recoge en el fundamento de derecho primero, ya que los recurrentes alegan que el Tribunal del Jurado incorporó en su veredicto apreciaciones jurídicas, en lugar de hechos probados, teniendo en cuenta que afirmaron que el funcionario público actuó “sin abstenerse, incumpliendo sus deberes y obligaciones como funcionario”. En este sentido, se dice que se extralimitaron en sus funciones, teniendo en cuenta que se trataría de un debate técnico-jurídico que le correspondería al órgano judicial. Este hecho no es correcto, puesto que se trata de la predeterminación del fallo, teniendo en cuenta la futura sentencia. Se dice que el Tribunal del Jurado debe sentar hechos y no valoraciones jurídicas. Resulta interesante citar lo que textualmente se recoge en dicho fundamento de derecho: *“En armonía con estas reflexiones aquí podría expresar los lazos familiares entre unas y otras personas; sus vinculaciones de amistad o relaciones pactadas; los posibles intereses económicos por parte del*

funcionario en la empresa beneficiaria de la contratación pública... Pero decidir si todo ello comportaba un deber legal de abstención es valoración jurídica que precisa de unos conocimientos de los que el jurado carecerá normalmente”.

Sin perjuicio de lo anterior, se desestima el motivo, puesto que su inclusión en el veredicto no conlleva consigo indefensión, desde el punto de vista de los derechos a la presunción de inocencia y a la tutela judicial efectiva, alegando que *“la locución sin abstenerse, incumpliendo sus deberes y obligaciones como funcionario, ajena en principio a un hecho probado, resultará inocua si, eliminada mentalmente, permanece idéntica subsunción jurídico penal”*. Se trataría, por lo tanto, de una opinión jurídica dicha por el Tribunal del Jurado que no vincula al Tribunal, que está habilitado para cuestionarla una vez redacte la sentencia.

Además, entrando en el tema de la abstención, y en relación con el delito recogido en el artículo 439 del CP, no existe un deber concreto de abstención legalmente establecido en una norma administrativa, pero ello no implica que no debilita la tipicidad del artículo 439 del CP.

2.3. La demanda de la ciudadanía y la respuesta del legislador

La demanda ciudadana en pro de la integridad pública y en contra del fraude son propias de la configuración de un estado derecho. Hemos visto que a nivel internacional esta es una cuestión que ocupa y preocupa, pero a nivel interno – en nuestro país – no hemos sido una excepción, más aún cuando la corrupción no ha sido una cuestión ajena al funcionamiento de nuestras instituciones pública y privadas.

En un contexto marcado por la indignación ciudadana ante la corrupción y la falta de ética de los gobiernos y de las administraciones, la respuesta del legislador se torna necesaria y crucial. En nuestro país, la promulgación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, supone un punto de inflexión en esta materia y representa un intento por abordar esta crisis institucional que afecta tanto a todos los niveles de la administración (local, autonómico y local).

De forma casi homologa, un año más tarde Cataluña aprueba la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, modelo

que se ha ido replicando en la mayoría de las comunidades autónomas. su ámbito de aplicación se extiende a todos los organismos públicos de Cataluña, incluyendo la Generalitat, los entes locales y otras entidades administrativas dependientes o vinculadas a ellas. Además, se amplía a personas privadas que realizan actividades de interés público, así como a organizaciones que reciben financiación pública significativa. Se establece el Portal de la Transparencia como herramienta central para facilitar el acceso a esta información de manera integrada. Se incluye un procedimiento específico para garantizar este derecho, con principios como interpretación restrictiva de sus límites y silencio positivo en caso de falta de resolución. Además, se crea la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, un órgano independiente encargado de resolver conflictos y establecer una línea doctrinal sobre los límites del acceso a la información. La Ley también aborda la regulación de grupos de interés, con el objetivo de hacer transparente la influencia en la elaboración y aplicación de políticas públicas. Se establecen obligaciones para estos grupos, incluyendo la aceptación de un código de conducta. La Ley se completa con un sistema de garantías que incluye recursos administrativos, la intervención de instituciones como el Síndic de Greuges y la Oficina Antifraude de Cataluña, y un régimen sancionador detallado

Ambas leyes, en sus exposiciones de motivos, proclaman como pilares fundamentales de un sector público democrático las tres áreas sobre las cuales se construyen las normas: transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Las dos primeras relacionadas con el ámbito de la “publicidad activa y pasiva” y la tercera, referida al “buen gobierno”, pues un país no será íntegro si solo es transparente, sino que debe establecer medidas con la misión de combatir la corrupción, mejorar la calidad institucional y de los servicios y garantizar el control del poder, además de promover el gobierno abierto, con la voluntad de configurar una dialogo bidireccional entre el poder público y la ciudadanía en la toma de decisiones y, por lo tanto, acercarlos, aprovechando las nuevas tecnologías para facilitar la transparencia informativa (con ciertos límites) y empoderar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones.

La Ley 19/2013 no solo se aplica al sector público, sino también a entidades privadas o partidos políticos, de quienes se espera que sean más transparentes y rindan cuentas, debido a su importancia pública y constitucional. También se incluye a los miembros del gobierno, secretarios de Estado y otros altos cargos de la Administración General

del Estado y entidades del sector público estatal. Su objetivo es que los servidores públicos se ajusten a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y responsabilidad, con un régimen sancionador que aborde conflictos de interés, gestión económico-presupuestaria y disciplina. Sin embargo, se critica la incorporación de principios éticos de difícil concreción jurídica y la falta de claridad en las infracciones, al incluir definiciones demasiado amplias y no unificar los procedimientos de exigencia de responsabilidad.

La transparencia se presenta como un medio para restaurar la confianza en las instituciones, proporcionando información veraz sobre áreas de interés público y promoviendo un desarrollo económico sostenible. Se abordan una amplia gama de temas y la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Se presenta como un paso importante hacia una administración más transparente y ética en nuestro país. Sin embargo, su éxito dependerá de su aplicación efectiva y del compromiso continuo de las autoridades y la ciudadanía para promover una cultura de integridad y responsabilidad en la gestión pública.

La transparencia y el acceso a la información pública representan elementos fundamentales para restaurar la confianza en las instituciones, como ya se ha afirmado. De esta manera, la ciudadanía puede controlar cómo se gestionan y gastan los fondos públicos, que es lo que, en general, más interés y preocupación genera entre la sociedad.

En relación con la transparencia, no solo implica proporcionar información, sino también establecer mecanismos para que los ciudadanos puedan intervenir y colaborar en la gestión pública. Se enfatiza la importancia del gobierno abierto y la administración electrónica para fortalecer las instituciones y promover una rendición de cuentas efectiva, así como la evaluación de políticas públicas y se destaca la creación del Portal de la Transparencia.

En relación con los altos cargos mencionados, también cabe destacar la existencia de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, cuyo objetivo es garantizar que el ejercicio de los éstos se realice con las máximas condiciones de transparencia, legalidad y sin conflictos de intereses entre su función pública y sus intereses privados. En este sentido, se dota a la Oficina de Conflictos de Intereses de nuevas competencias y medios para garantizar

su actuación con competencia, transparencia e independencia. Se abordan temas como el régimen retributivo, la protección social, el uso de recursos y las incompatibilidades. Se establecen regulaciones sobre la declaración de actividades económicas y bienes, y se introducen medidas de vigilancia y control, incluyendo un régimen sancionador.

Por otro lado, el Buen Gobierno tiene un ámbito subjetivo distinto, pues se dirige a aquel que ejerce gobierno o poder, relacionándose con los cargos electos, a diferencia de la buena administración que se relaciona con los funcionarios públicos, como ya se ha afirmado con anterioridad. Sin embargo, ambos principios están interrelacionados.

El buen gobierno se exige a todos los niveles de poder y de administraciones, incluso la local. El profesor Jaime Clemente define el Buen Gobierno local (de aplicación a todos los niveles de la administración) como una “actuación íntegra y libre de conflictos de intereses particulares, que se basa no solo en la estricta aplicación de la normativa en vigor, sino también en una conducta que favorezca y permita generar el mayor valor público a toda actuación, todo ello para conseguir lograr un adecuado interés general en el municipio”¹³.

Teniendo en cuenta esta definición, podemos destacar que la ausencia de conflictos de interés es, prácticamente, la clave de bóveda del buen gobierno, teniendo en cuenta que si no hay conflictos de interés, no se generan situaciones de incompatibilidad, situaciones de falta de abstención o de corruptelas más avanzadas, como la malversación, prevaricación o cohecho. En cuanto al cumplimiento de la normativa en vigor, no basta con aplicarla, sino que hay que ir un paso más allá, planificando políticas públicas para que se actúe de una forma más eficiente y útil para la ciudadanía. Por ejemplo, en un ayuntamiento que tiene que conceder una licencia de obras, que no intervenga un concejal que es familiar del interesado, o también cuando acude un ciudadano para realizar una consulta sobre los requisitos técnicos para una concesión, que se le informe amable y suficientemente, no solo remitiéndose a una página web con la información técnica de aplicación.

El buen gobierno se ha diseñado, habitualmente, para el ámbito estatal y son pocas las situaciones en las que está bien regulado para las Entidades Locales, ya que se hace de

¹³ CLEMENTE MARTÍNEZ, J. (2024). *El Derecho Constitucional al buen gobierno local*. Tirant lo Blanch. 518 págs.

forma genérica o con precisiones poco suficientes o, incluso, erróneas. Por ejemplo, la Ley 19/2013 hace referencia a órganos de la Administración Local que no existen, como cuando se determina que se encargará de la instrucción de los expedientes de buen gobierno “el Pleno de la Junta de Gobierno de la Entidad Local de que se trate”¹⁴. A diferencia de la ley estatal, en el caso de la ley catalana¹⁵, es competente para ordenar la incoación del procedimiento sancionador el alcalde o el pleno, según determina el artículo 86.c), mientras que la competencia para resolver le corresponde “al pleno si se trata de altos cargos, y al órgano que corresponda de acuerdo con la legislación aplicable a los entes locales si se trata de personal al servicio de la Administración local”. En este último caso, la acabaría ostentando el alcalde, teniendo en cuenta la competencia residual del artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Este error legislativo, en el caso de la ley estatal, así como la falta de claridad en cuanto a las competencias para la instrucción y resolución, en el caso de la ley catalana, no hacen más que plasmar la falta de detalle del legislador sobre la situación local en España. La administración local, en muchas ocasiones, queda eclipsada por leyes que se centran en niveles superiores de gobierno, quedando relegada a un papel residual. Esta falta de atención legislativa hacia lo local conlleva a una escasa concreción de muchos aspectos. Como consecuencia, el cumplimiento de estas leyes por parte de la administración local se torna complicado, teniendo en cuenta que no cuentan con los mismos medios que dispone la administración estatal o autonómica, para implementar y seguir el cumplimiento de las normativas establecidas.

Por otro lado, la regulación autonómica que complementa los principios de buen gobierno aplicables al ámbito local es escasa. Pese a ello, existe también una ampliación a través de Códigos de Buen Gobierno de las EELL.

Tan solo el 41% de las Comunidades Autónomas regulan aspectos del buen gobierno local en su normativa propia¹⁶. Este es un elemento que necesariamente debe ampliarse, ya que las entidades locales (EELL) no tienen potestad legislativa y la ley resulta el

¹⁴ "Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". *Boletín Oficial del Estado* (10 de diciembre de 2014). (artículo 31.4.c).

¹⁵ "Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". *Boletín Oficial del Estado* (21 de enero de 2015).

¹⁶ CLEMENTE MARTÍNEZ , J. (2024). *El Derecho Constitucional al buen gobierno local*, Tirant lo Blanch. 518 páginas..

elemento más correcto para poder establecer, sobre todo, un régimen sancionador más severo para su cumplimiento. No se puede dejar en manos de cada cargo electo el actuar de una forma más ética. Debe ser algo que se exija por las normativas autonómicas, ya que la estatal se queda corta.

También, sobre el buen gobierno, destacar que existe un margen de mejora más amplio en el ámbito estatal. La Ley se llama “de buen gobierno” de milagro, ya que tan solo el 20%, contándolo en términos de articulado, se dedica al buen gobierno, por lo que se trata de un apartado escaso. El artículo 26 regula unos principios generales y de actuación, pero necesitan de un desarrollo autonómico posterior, que no siempre se produce. En el ámbito local, estos principios exigen de un alto compromiso por parte de los concejales de que los quieran cumplir o no, por lo que eso queda en un margen de discrecionalidad muy elevado, que es altamente peligroso. Por lo tanto, faltaría un detalle más concreto con actuaciones más específicas como, por ejemplo, se está realizando con los fondos europeos, que, a través de los Planes Antifraude se establecen medidas concretas de corrección para evitar el fraude y para garantizar el buen gobierno.

En este sentido, hay que mencionar también que el Subgrupo de Transparencia, encargado de la reforma de la actual Ley 19/2013, no ha incluido y tampoco prevé una reforma del título relativo al buen gobierno, ya que no consideran más oportuno el cambio, cuando debería hacerse¹⁷.

¹⁷ CLEMENTE MARTÍNEZ , J. (2024). *El Derecho Constitucional al buen gobierno local*. Tirant lo Blanch. 518 págs.

3. LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y EL FRAUDE: ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN

3.1. La convención de las Naciones Unidas contra la corrupción como punto de partida

La corrupción se ha convertido cada vez más en un fenómeno de alcance internacional, con repercusiones en diversos países y sectores diversos. Los modelos de corrupción se propagan de una nación a otra. Este hecho despierta la preocupación de gobiernos, organizaciones internacionales, sector privado y sociedad civil, quienes reconocen la necesidad de abordar la corrupción a nivel global. De hecho, la concienciación es tal que incluso existe el “Día internacional contra la corrupción”, el 9 de diciembre y, además, la prevención de la corrupción es la meta 16.5 del objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁸, denominado “Paz, justicia e instituciones sólidas” dedicado a promover sociedades pacíficas e inclusivas.

En respuesta, en los últimos años, se han intensificado las acciones internacionales para enfrentar este problema. Aunque la responsabilidad principal de prevenir y combatir la corrupción recae en los gobiernos nacionales, se requiere una colaboración amplia entre países para garantizar la coherencia y equidad en las normativas aplicadas, así como para promover relaciones internacionales sólidas y la eficiencia económica. Este enfoque también tiene como objetivo brindar apoyo a los gobiernos en la lucha contra la corrupción, proporcionándoles los recursos necesarios que, a menudo, están más allá de su alcance.

Entre estas iniciativas, destaca la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que fue firmada en 2003 y entró en vigor en diciembre de 2005. Este acuerdo representa el primer instrumento jurídicamente vinculante a nivel mundial para prevenir y combatir la corrupción, fundamentado en un amplio y comprometido consenso internacional. Aunque se reconocen las diferencias legales, culturales y económicas entre los Estados Parte, así como el respeto a la soberanía nacional, se pone de manifiesto que la lucha contra la corrupción es un compromiso compartido y de alcance internacional, donde todos están interpelados.

¹⁸ (2023). *Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas*. ONU. [Fecha de consulta: 20 de mayo de 2024]. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

Es parte de una serie de iniciativas llevadas a cabo por organismos internacionales en los últimos años. Surgió a raíz de la Declaración de Viena en el Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en abril de 2000. En diciembre de 1999, la Asamblea General encargó al Comité Especial desarrollar medidas contra la corrupción relacionada con la delincuencia organizada. Este comité se reunió varias veces entre 2001 y 2003 en Viena, aprobando el proyecto de Convención en octubre de 2003. La Convención fue firmada por 95 países, tras ser ratificada por al menos treinta países. Hasta julio de 2006, 140 Estados Parte habían firmado la Convención y 59 habían presentado los instrumentos de ratificación. Una vez en vigor, se debe convocar una Conferencia de Estados Parte en un año para promover y examinar su aplicación. Los Estados Parte deben adecuar su legislación a la Convención y establecer los cuerpos necesarios para su implementación.

En el caso de España, se firmó el 16 de septiembre de 2005 y se ratificó mediante instrumento de ratificación el 9 de junio de 2006, publicado en el Boletín Oficial del Estado el 19 de junio de 2006.

Se estructura está organizada en un preámbulo y 71 artículos distribuidos en ocho capítulos, abordando aspectos clave como definiciones, medidas de prevención, penalización de la corrupción, cooperación internacional y recuperación de activos, con atención también a la responsabilidad de las empresas y organizaciones privadas.

En cuanto al contenido, se aborda la prevención de prácticas corruptas, la represión y penalización de dichos actos, la promoción de la cooperación internacional y la asistencia técnica, la restitución de fondos ilícitos a los países de origen, y la promoción de la integridad y rendición de cuentas en la gestión de los asuntos públicos.

Según el profesor Antonio Argandoña¹⁹, aunque la Convención cuenta con amplio respaldo y promete establecer un marco común y fomentar la cooperación entre los Estados Parte, su efectividad futura es incierta debido a la falta de un mecanismo efectivo para su implementación y seguimiento. Afirma, también que presenta aciertos como la condena de la corrupción en todos sus tipos, aunque su impacto real dependerá

¹⁹ ARGANDOÑA RÁMIZ, A. (2006) “La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y su impacto sobre las empresas internacionales”, Documento de Investigación nº 656 de la Cátedra “la Caixa” de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo, del IESE Business School – Universidad de Navarra.

de la voluntad y compromiso de los países, especialmente de los desarrollados, en su ratificación y aplicación, teniendo en cuenta que la falta de interés de éstos en su ratificación, lo que plantea dudas sobre los resultados que se pueden esperar en el futuro.

3.2. Instituciones contra el fraude y la corrupción

La creación de instituciones dedicadas a combatir el fraude y la corrupción es un paso más en cualquier sociedad que aspira a la transparencia y la integridad en sus administraciones públicas. De esta manera, no sólo el reconocimiento en textos legales de compromisos, derechos e obligaciones es suficiente, sino que es necesaria la creación de instituciones encargadas de velar para que esto se cumpla, como medida de garantía.

Como he apuntado, puesto que la lucha contra la corrupción es un asunto de interés general y colectivo (no solo de un estado o región) ello comporta que existan diferentes instituciones, organismos y agencias, a diferentes niveles, creadas con esta finalidad.

De hecho, la propia convención ampara esta pluralidad de instituciones en el artículo 6, mediante la creación de órganos independientes (como es el caso de las oficinas o autoridades). Pero no son las únicas, pues el poder judicial y las fiscalías también tienen un papel relevante. Por lo tanto, existen una pluralidad de actores encargados de esta labor.

A nivel europeo contamos con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) es un organismo de la Unión Europea creado en 1999 mediante la Decisión de la Comisión Europea 1999/352/CE, CECA, Euratom. Su misión es detectar, investigar y prevenir fraudes y corrupciones que afectan a los fondos de la UE, actuando de manera independiente en sus investigaciones y colaborando con las autoridades nacionales para coordinar acciones antifraude. Se encarga de asegurar el uso adecuado del presupuesto europeo y de fortalecer la confianza en las instituciones de la UE. Además, contribuye al desarrollo de políticas y legislación antifraude en la Unión Europea. Recibe denuncias de diversas fuentes, las evalúa y, si procede, inicia investigaciones internas, externas o coordinadas con otras entidades. Al finalizar sus investigaciones, emite recomendaciones para la recuperación de fondos, la realización de investigaciones penales y la aplicación de medidas disciplinarias, supervisando su implementación.

En el caso de Cataluña, la Ley 14/2008 establece la Oficina Antifraude de Cataluña (OAC) como un organismo específicamente diseñado para este propósito, fruto de la necesidad de preservar la transparencia y la integridad en las administraciones públicas y entre el personal que presta servicios en el sector público.

La OAC tiene la misión de prevenir e investigar posibles casos de desvío de fondos públicos, así como cualquier aprovechamiento ilícito derivado de conductas que conlleven conflicto de intereses o uso indebido de información derivada de las funciones públicas.

Se trata, por tanto, de un organismo específico, coordinado con los controles existentes tanto en la Administración como en el ámbito parlamentario, para evitar disfunciones y mejorar los resultados de las políticas públicas, en línea con los principios de complementariedad y subsidiariedad.

De esta manera, Cataluña fue pionera, en el año 2008, al establecer un órgano especializado e independiente, en relación con lo propuesto por la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.

Esta Oficina está adscrita al Parlamento de Cataluña, lo que garantiza su legitimidad e independencia para cumplir con eficacia sus funciones, quien controla su actuación y es responsable de nombrar y cesar al director o directora, lo que refleja un modelo avanzado en términos de autonomía de actuación.

Además de las funciones investigativas y sancionadoras, la OAC tiene un papel preventivo, promoviendo la participación ciudadana y la conciencia sobre la transparencia y la ética en la actuación pública. Sin embargo, su capacidad de sancionar la corrupción es limitada, ya que debe remitir los casos delictivos al Ministerio Fiscal o a la autoridad judicial.

El ámbito de actuación de la OAC abarca el sector público de Cataluña, incluidas las entidades locales, respetando el principio de autonomía local y estableciendo una relación preferente entre la Generalitat y los entes locales. Esto se alinea con las directrices del Consejo de Europa y refuerza el vínculo entre la Generalitat y los municipios.

La OAC destaca por su labor investigadora, con un mayor número de personal dedicado a análisis e investigaciones de la corrupción y el fraude que a prevención.

Según datos publicados en la web de la OAC²⁰, entre 2011 y 2019, la OAC recibió 1.445 denuncias, de las cuales solo se investigaron de forma completa el 39,65%, ya que las demás se archivaron o interrumpieron al constatar que estaban siendo investigadas por otras autoridades. Además, se han comunicado un total de 57 casos a la fiscalía, y algunas de estas investigaciones han resultado en acciones penales.

La efectividad cuantitativa de la OAC es limitada, ya que solo un pequeño porcentaje de denuncias resultan en acciones penales. Sin embargo, hay ciertas acciones de la OAC que han tenido repercusiones significativas, como la condena de altos funcionarios por corrupción, la apertura de juicios contra alcaldes y la admisión de informes de la OAC como pruebas en procesos judiciales.

La mayoría de estas denuncias se referían a prácticas irregulares en ayuntamientos (61,94%), seguidas por denuncias contra la Generalitat (15,85%). Adicionalmente, se observa que el principal número de denuncias fueron presentadas por particulares externos al sector público (40,9%), seguido por un 22,2% de denuncias anónimas y un 19,45% por parte de grupos políticos, mientras que el porcentaje de denuncias presentadas por empleados públicos identificados fue de cerca del 7%.

Respecto a las denuncias anónimas, se destaca un aumento significativo en 2018 y 2019, que se relaciona con la implementación del buzón anónimo de la Oficina, llevado a cabo en diciembre de 2017. Se observa también un incremento en el número de denuncias desde la implementación del canal anónimo, destacando, por tanto, la importancia de las denuncias anónimas como herramienta para evitar represalias contra los denunciantes. Hay que tener en cuenta la desincentivación para denunciar los casos, en parte debido al hostigamiento que a menudo sufren los denunciantes. Para abordar este problema y fomentar las denuncias, por lo tanto, la denuncia anónima se presenta como una forma efectiva sin temor a represalias posteriores.

Se destaca la facultad de la OAC de formular alegaciones a normas en proceso de tramitación, especialmente aquellas relacionadas con ámbitos de riesgo para la

²⁰ Oficina Antifrau de Catalunya [AOC], s.f. <https://antifrau.cat/>

corrupción, como la contratación pública y las subvenciones. Esta acción permite que la OAC influya al regulador para minimizar los riesgos de corrupción en la normativa.

El artículo 33 de las Normas de Auditoría y Revisión Interna (NARI) establece que los entes del sector público de Cataluña, así como las personas físicas, entidades y empresas privadas que sean concesionarias de servicios o receptoras de subvenciones públicas, pueden formular consultas a la OAC, que deben ser resueltas en el plazo de un mes.

Tal y como señala el profesor Oscar Capdeferro²¹, Aunque esta consulta no vinculante tiene un gran potencial para prevenir casos de corrupción, se observa que está subutilizada. El profesor analiza tres consultas como ejemplo. En una consulta de 2018, un secretario municipal preguntaba sobre su participación como licitador en una subasta pública organizada por el ayuntamiento donde trabajaba. La OAC recomendó que el secretario se abstuviera debido a un conflicto de interés. En otra consulta del 2019, la secretaria-interventora de un ayuntamiento consultaba sobre la compatibilidad entre el cargo de un concejal electo y su empleo principal en una universidad. La OAC determinó que no había conflicto de intereses y que el cargo era compatible con su condición de empleado público. Otra consulta de 2019 se refería a la posibilidad de que un concejal municipal tuviera una dedicación parcial del 90%. La OAC indicó que no podía establecer un porcentaje máximo de dedicación parcial y recomendó utilizar el criterio del 75% aplicado por algunos municipios.

Otro papel importante que realiza la OAC es ofrecer formación, abordando temas como conflictos de interés, riesgos de corrupción y fomento de la integridad en equipos de trabajo. La formación es crucial para prevenir casos de corrupción, al evitar comportamientos inconscientes y sensibilizar sobre la corrupción, lo que facilita su detección y denuncia. Un ejemplo sería el proyecto "Riesgos para la integridad en la contratación pública", iniciado en el año 2016 y que busca diagnosticar los riesgos para la integridad en la contratación para formular propuestas y recomendaciones a los poderes públicos.

Ahora bien, como he apuntado, la lucha contra el fraude es un objetivo compartido y la colaboración es un aspecto relevante entre las diferentes instituciones, más aún en el

²¹ CAPDEFERRO VILLAGRASA, O. (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>

caso de nuestro país donde son varias las comunidades autónomas que han creado oficinas antifraude. Un ejemplo de ello es la creación de la Red de Oficinas y Agencias Antifraude. En este sentido, el 29 de junio de 2018, las agencias anticorrupción del Estado español se reunieron en la Oficina Antifraude de Cataluña y acordaron formar una red estable con reuniones periódicas. El objetivo es compartir estrategias comunes en la lucha contra la corrupción, dado que aún no existe un plan nacional contra este fenómeno²², según Miguel Ángel Gimeno, director de Antifraude en Cataluña. En este primer encuentro participaron líderes de diversas oficinas. La red busca unificar criterios de actuación respetando la independencia de cada entidad, aprovechando metodologías de formación, prevención y experiencias concretas para mejorar la eficacia en la lucha contra la corrupción.

En relación con la situación actual, no puede pasarse por alto la clausura de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de las Islas Baleares. La Red NEIWA (Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities) ha manifestado su preocupación²³. En un comunicado, subraya la importancia de instituciones como esta, especialmente dado que España aún no cuenta con una autoridad central para la protección de los denunciantes. La Oficina Balear era vista como un referente crucial para salvaguardar a las personas alertadoras, en línea con la Directiva UE 2019/1937 y la legislación nacional.

Además, la Red de Oficinas y Agencias Antifraude del Estado español ha expresado su profunda preocupación por la eliminación de estructuras locales y autonómicas dedicadas a la lucha contra la corrupción. La declaración de Barcelona²⁴ resalta que la corrupción es un fenómeno transfronterizo que requiere esfuerzos combinados a nivel europeo, nacional y autonómico. La eliminación de oficinas como la de Baleares se percibe como un debilitamiento del Estado de Derecho y contrario a los compromisos internacionales en materia de lucha contra la corrupción.

²² (s.f.) *Red estatal*. OAC. [Fecha de consulta: 27 de mayo de 2024]. <https://antifrau.cat/es/la-institucion/colaboracion-institucional/red-estatal.html>

²³ (2023) *La Red NEIWA de autoridades europeas para la integridad y la protección de las personas alertadoras ha expresado preocupación ante el cierre de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de las Islas Baleares*. OAC. [Fecha de consulta: 27 de mayo de 2024]. <https://www.antifrau.cat/es/red-neiwa-autoridades-europeas-integridad-proteccion-personas-alertadoras-expresado-preocupacion-delante-cierre-oficina-prevencion-lucha-contra-corruptcion-islas-baleares>

²⁴ (2023) *Red de Oficinas y Agencias Antifraude. Declaración de Barcelona*. OAIB. [Fecha de consulta: 27 de mayo de 2024]. <https://www.oaib.es/wp-content/uploads/2023/10/declaracion-barcelona-red-oficinas-agencias-antifraude.pdf>

Ambas redes enfatizan la necesidad de garantizar la independencia y reforzar los recursos de estas oficinas para mantener estándares de protección y lucha contra la corrupción.

3.3. La Directiva (UE) 2019/1937: su transposición y retraso

En Europa, desde los años noventa, se han implementado medidas para prevenir la corrupción. Entre ellas, el Tratado de la Unión Europea sobre la Protección de los Intereses Financieros (1995) y el Convenio contra la Corrupción de Funcionarios (1997). También destacar la Directiva 91/308/CEE sobre prevención del blanqueo de capitales, que incluye la corrupción como delito.

Una herramienta clave en la lucha contra la corrupción es el *whistleblowing*. Este término se define como el acto de denunciar actividades corruptas o ilegales dentro de una organización, priorizando el interés público sobre el interés de la organización.

La Directiva (UE) 2019/1937, conocida como la Directiva Whistleblowing, fue aprobada el 23 de octubre de 2019 y entró en vigor el 17 de diciembre de 2021, fecha límite en la que el artículo 26 determinó que debía ponerse en vigor para los EEMM, aunque en España la transposición se retrasó hasta el 20 de febrero de 2023 con la publicación de la Ley 2/2023, de 20 de febrero.

Un retraso que ha sido criticado e incluso llevado, por parte de la comisión europea, ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La Comisión Europea ha demandado a varios países, incluida España, por no cumplir con el plazo de transposición de la Directiva Europea. Junto con España, República Checa, Alemania, Estonia e Italia fueron advertidos varias veces sobre sus retrasos, pero al no cumplir, se ha iniciado un proceso sancionador (INFR-2022-0073).

Determina y fija para las entidades jurídicas del sector privado de entre 50 y 249 trabajadores, el 17 de diciembre de 2023 para establecer canales de denuncia interna.

Para abordar los problemas relacionados con la corrupción y el fraude, la Unión Europea disponía varias opciones, dentro de las cuales se optó por desarrollar una Directiva integral sobre la protección de informantes en ciertos ámbitos del Derecho de la UE, resultando en la creación de la mencionada Directiva, que define el

whistleblowing como un mecanismo crucial para proporcionar a los sistemas de aplicación de la legislación nacional y de la UE información que permita detectar, investigar y procesar las infracciones de las normas de la Unión.

En relación con su ámbito objetivo, la Directiva busca proteger a los informantes y prevenir cualquier represalia contra ellos, asegurando claridad y seguridad jurídica en todo el proceso de denuncia, así como la promoción de la sensibilización y combate de los factores socioculturales que puedan limitar las denuncias.

Para entender qué se considera una infracción del Derecho de la Unión, debemos acudir al artículo 5.1 de la Directiva, que distingue entre acciones u omisiones ilícitas relacionadas con los actos mencionados en el artículo 2. Este artículo remite a un anexo que incluye diversas áreas, tales como contratación pública, servicios financieros, prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, protección ambiental, seguridad nuclear, salud pública, protección de consumidores, privacidad y datos personales, y seguridad de redes, entre otros. Además, se incluyen actos u omisiones que desvirtúan el objetivo o la finalidad de las normas de la Unión.

El artículo 2.2 de la Directiva amplía aún más el ámbito de las posibles denuncias, incluyendo sospechas razonables sobre infracciones reales o potenciales que puedan haber ocurrido o puedan ocurrir en la organización del denunciante o en otra organización con la que el denunciante haya tenido contacto profesional, así como intentos de ocultar dichas infracciones.

El Considerando 106 de la Directiva señala que el ámbito material sobre el que se puede informar puede ampliarse a otros sectores o actos de la Unión si es necesario para reforzar su aplicación.

Desde el punto de vista laboral, la Directiva impone dos obligaciones clave: exige la implementación de canales internos de denuncia, según el artículo 8, y requiere la gestión y el seguimiento de estos canales, conforme a los artículos 9 y 16 a 18. Además, protege al denunciante siempre que haya utilizado primero los canales internos de la organización y que la información revelada tenga una expectativa de veracidad.

La Directiva también prevé un canal externo, regulado en los artículos 11 y 12, que permite tramitar las denuncias ante las autoridades administrativas nacionales. Además

incluye la opción de la revelación pública, recogida en el artículo 15, como última vía de denuncia.

Para garantizar la protección del denunciante, el artículo 19 de la Directiva amplía el concepto de represalia, incluyendo la suspensión, despido, degradación, o denegación de ascensos; cambios en el puesto de trabajo o su ubicación; denegación de formación; no conversión de contratos temporales en indefinidos; referencias médicas o psiquiátricas desfavorables, entre otros.

En relación con su ámbito subjetivo, se define ampliamente al denunciante en su artículo 5.7 como una persona física que divulga información sobre infracciones obtenida en el contexto de sus actividades laborales. Este concepto abarca a una variedad de trabajadores, siguiendo la descripción del artículo 45 del TFUE, que incluye funcionarios, trabajadores no asalariados, contratistas, y personas bajo la supervisión de contratistas, subcontratistas y proveedores.

Además, la normativa también protege a aquellos informantes cuya relación laboral aún no ha comenzado, pero que se encuentran en un proceso de selección o negociación precontractual, así como a facilitadores y terceros relacionados con el denunciante, como familiares o compañeros de trabajo. Esta protección se extiende a entidades dentro del ámbito patrimonial del informante o con las que mantenga una relación laboral, como accionistas y personas pertenecientes al órgano de administración de una empresa, incluidos los miembros no ejecutivos.

Es importante destacar que la denuncia por sí sola no convierte al informante en parte del procedimiento. No obstante, según el Considerando 57 de la Directiva, debe ser posible solicitar al denunciante información adicional, aunque no exista obligación de hacerlo, debiendo permitir un flujo bidireccional para solicitar información adicional al informante.

Todos los individuos incluidos en el ámbito subjetivo de la normativa tienen derecho a recibir protección, según lo establecido en el artículo 6.1a) de la DPI.

En relación con el proceso de denuncia, se inicia con la comunicación, ya sea verbal o escrita, de información sobre infracciones, con el objetivo de detectar, investigar y enjuiciar las violaciones del Derecho de la Unión.

La denuncia debe contener información sobre una infracción recogida en el ámbito de aplicación de la normativa y debe provenir de una persona que trabaje en el sector público o privado y que pueda sufrir represalias por comunicar la infracción. Además, la información proporcionada debe ser veraz, lo que garantiza protección contra denuncias abusivas o malintencionadas.

Se establecen tres vías para tramitar las denuncias: canales internos, canales externos y revelación pública. Los canales internos y externos deben ser efectivos, confidenciales y seguros, protegiendo a los denunciantes contra represalias. La elección del canal de denuncia depende de las circunstancias particulares del caso, pero se promueve el uso de los canales internos siempre que sea posible tratar la infracción de manera efectiva y sin riesgo de represalias.

Las entidades del sector privado con 50 o más trabajadores o aquellas que estén sujetas al Derecho de la Unión en ciertos ámbitos deben establecer obligatoriamente un canal de denuncia interno.

La denuncia externa se considera un mecanismo complementario y puede ser utilizada si hay razones para creer que la infracción representa un peligro inminente para el interés público o si existe riesgo de represalias o falta de tratamiento efectivo de la infracción.

El proceso de revelación pública se aborda con cautela, buscando un equilibrio entre los intereses de los empresarios en la gestión de sus organizaciones y la protección de los ciudadanos contra cualquier perjuicio.

La normativa garantiza la protección contra represalias, prohibiendo cualquier acto u omisión que cause perjuicio al denunciante. Se prevén sanciones efectivas para quienes intenten impedir las denuncias, tomen represalias contra los denunciantes, promuevan procedimientos abusivos o incumplan el deber de preservar la confidencialidad de la identidad de los denunciantes.

3.4. El programa NextGenerationEU como actor acelerador

El programa NextGenerationEU, aprobado por el Consejo Europeo el 21 de junio de 2020, representa un hito histórico en la respuesta de la UE a la crisis desencadenada por

la pandemia de la COVID-19. Este programa, concebido como el principal instrumento de estímulo económico jamás financiado por la UE, busca impulsar la recuperación económica y promover la resiliencia de los EEMM frente a los desafíos actuales.

Dentro del programa NextGenerationEU se encuentra el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), establecido mediante el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021. El MRR tiene como objetivo apoyar la inversión y las reformas en los Estados Miembros para lograr una recuperación sostenible y resiliente, al tiempo que promueve las prioridades ecológicas y digitales de la UE.

Los cuatro objetivos principales del MRR son promover la cohesión económica, social y territorial de la UE; fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación de los Estados Miembros; mitigar las repercusiones sociales y económicas de la crisis de la COVID-19; y apoyar las transiciones ecológica y digital. Estos objetivos están orientados a restaurar el potencial de crecimiento de las economías de la UE, fomentar la creación de empleo y promover el crecimiento sostenible.

Para alcanzar estos objetivos, cada Estado Miembro debe diseñar un Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia que incluya las reformas y los proyectos de inversión necesarios. En el caso específico de España, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) se estructura en torno a cuatro ejes transversales, que se dividen en 10 políticas clave y treinta componentes. Estos componentes permiten articular programas coherentes de inversiones y reformas que aborden las necesidades específicas del país.

Para poner en práctica las iniciativas contempladas en el PRTR, es necesario que las administraciones públicas adapten sus procedimientos de gestión y control. Se han establecido medidas de agilización mediante el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre.

Para facilitar la tramitación de las solicitudes de desembolso a los servicios de la Comisión Europea, y se ha aprobado la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, para configurar el sistema de gestión del PRTR.

Una de las disposiciones más relevantes del PRTR es la obligación de establecer un "Plan de medidas contra el fraude" para garantizar el uso adecuado de los fondos del MRR. Este plan tiene como objetivo prevenir, detectar y corregir posibles casos de fraude, corrupción y conflictos de intereses relacionados con los fondos del MRR.

3.5. La Ley 2/2023, de 20 de febrero

Recientemente en España se ha aprobado la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. Se trata de una ley reciente y que marca una tendencia nueva en la regulación de las personas que informan sobre la corrupción. El hecho de que esta ley sea nueva no significa que la protección de los informantes o la regulación de las personas que informan sobre corrupción sea algo absolutamente nuevo.

Antes de la Ley 2/2023, en España ya existían normativas que preveían canales de denuncia o información como la Orden estatal HFP71030/2021 del Ministerio de Hacienda y Función Pública, que regulaba la gestión de los fondos europeos PRTR. Estos canales permitían crear mecanismos de denuncia como medida preventiva en los planes antifraude de las Administraciones Públicas, demostrando que la protección de los informantes no es completamente nueva en el país.

También existen otras normativas autonómicas que la regulan, la mayoría de las cuales son previas, ya que el Estado, fruto de las exigencias europeas, tuvo que aplicar esta ley a la fuerza. De hecho, tardó mucho en aprobarla y se le empezaron a aplicar sanciones por no haberla traspuesto a tiempo. Algunas normativas utilizaban el término de denunciante o de alertadores, pero en definitiva refiriéndose a personas que podían poner en conocimiento posibles ilegalidades que pasaban desapercibidas y de cómo la corrupción tenía que evitarse. En concreto, tenemos ejemplos como el caso de la Oficina Antifrau de Catalunya o la Agencia Valenciana Antifraude. No obstante, a partir de la entrada en vigor de la Ley 2/2023 es el momento en el que empiezan a regularse más normativas autonómicas para desarrollarla.

Tal y como recoge la Letrada del Parlamento de Canarias, M.^a Cristina Duce²⁵, el primer antecedente de admisión de denuncias por acciones u omisiones legales en España fue una Orden del Ministerio de Hacienda de 1926, que incentivaba la denuncia mediante premios. Este mecanismo se mantuvo vigente con varias modificaciones hasta la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987.

La Ley General Tributaria de 2003 permite la denuncia pública de infracciones tributarias, garantizando la protección del denunciante pero sin considerarlo parte interesada en el proceso administrativo. También prevé recompensas por denuncias en casos de contrabando y la detección de bienes de titularidad pública.

En el ámbito laboral, la Ley de Igualdad de 2007 introdujo canales específicos para denunciar acoso sexual y por razón de sexo, estableciendo medidas de protección para los denunciantes. La Ley de Defensa de la Competencia de 2007 introdujo el programa de clemencia para denunciar cárteles, mientras que la CNMC estableció buzones de colaboración en 2014.

A nivel autonómico, Cataluña fue pionera en 2008 con un buzón de denuncias en su Oficina Antifraude. La Comunidad Valenciana siguió con una ley en 2016 creando la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción, ofreciendo canales confidenciales para denuncias. Otras comunidades como Illes Balears, Aragón, Navarra, Asturias y Castilla y León, también implementaron leyes y mecanismos similares.

La primera ley española que transpone la Directiva Europea de Protección de Denunciantes fue aprobada por el Parlamento de Andalucía en 2021, centrada en la lucha contra el fraude y la protección del denunciante.

Se pueden identificar tres fases en la evolución de este concepto: primero, los “denunciantes”; luego, los “alertadores”; y actualmente, los “informantes”. En todos estos casos, nos referimos a personas que tienen conocimiento de actos corruptos o poco éticos en una administración pública o empresa privada y deciden informar a las autoridades competentes para que se tomen las medidas adecuadas.

²⁵ DUCE PÉREZ-BLASCO, M.C. (2023) “La puesta en marcha de la protección del informante en los distintos parlamentos españoles”, Corts: Anuario de derecho parlamentario, nº 37, págs. 129-178.

Estas personas demuestran valentía al advertir sobre estas situaciones incorrectas o ilegales que pueden haberse pasado por alto o haber sido ignoradas. Inicialmente, se les denominaba “denunciantes de corrupción”, como aquellos que detectaban prácticas fraudulentas y las denunciaban. Un término previo, “chivato”, fue descartado por su connotación negativa, optándose por “denunciante”, una traducción directa de *whistleblower*.

En España, la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aunque mucho más antigua, también utiliza el término “denunciante”, permitiendo la denuncia de hechos ante la autoridad competente. Posteriormente, influenciados por el término francés *lanceurs d’alerte*, se comenzó a utilizar “alertadores” para describir a quienes informaban sobre posibles infracciones jurídicas, aunque no siempre se tratara de algo ilegal. Un ejemplo es la Agencia Valenciana Antifraude, que en 2016 adoptó el término “alertador”.

Desde 2019, con la Directiva 2019/1937, se emplea el término “informantes” para referirse a quienes informan sobre infracciones del Derecho de la Unión, extendiéndose luego a cualquier infracción del ordenamiento jurídico español o autonómico. Así, el término “informantes” es el usado actualmente.

4. LA LEY 2/2023, DE 20 DE FEBRERO: EJE DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

4.1. Fundamentos

La Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, nace con el propósito de trasponer la Directiva (UE) 2019/1937 al ordenamiento jurídico español. Esta directiva se centra en la protección de aquellos individuos que reportan violaciones del Derecho de la Unión, y busca fortalecer el Estado de Derecho y combatir la corrupción.

La justificación de la Directiva se basa en la protección de los denunciantes como un medio para generar denuncias, lo que a su vez permite investigar y sancionar infracciones, y disuadir a otros de cometerlas, tal y como afirma el profesor Manuel Villoria²⁶.

Los principios del buen gobierno, en su sentido más amplio, se están integrando progresivamente en los ordenamientos jurídicos de diferentes países, aunque a distintas velocidades debido a diversos obstáculos culturales, sociales, jurídicos y económicos. Estos principios reflejan un cambio de paradigma en la forma en que la Administración se estructura, se organiza y se relaciona con los ciudadanos. El cambio más significativo reside en la manera en que los ciudadanos están llamados a participar en la gestión pública.

El buen gobierno se manifiesta a través de diferentes técnicas e instituciones, muchas de las cuales provienen del Derecho anglosajón, lo que a menudo dificulta su integración en los ordenamientos jurídicos de tradición continental. Estas dificultades no son solo jurídicas, sino también culturales y que pueden complicar la aceptación de nuevas instituciones y técnicas por parte de la ciudadanía.

Este es el caso del *whistleblowing*²⁷, una técnica contra la corrupción en el mundo anglosajón, que también representa una forma de participación pública destinada a

²⁶ VILLORIA MENDIETA, M. (2021). "Un análisis de la Directiva (UE) 2019/1937 desde la ética pública y los retos de la implementación". Revista Española de la Transparencia, núm. 12, pp. 15-24.

²⁷ PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2019). "Del chivato al cooperador: el whistleblowing". Revista Vasca de Administración Pública, núm. 115, pp. 343-375.

proteger y preservar lo público. La adaptación del *whistleblowing* a la realidad jurídica española implica superar barreras culturales y ajustar la técnica a un sistema legal diferente. Es esencial promover una cultura ética en la Administración Pública, garantizando la protección de los denunciantes y estableciendo medidas para proteger a quienes trabajen en los canales de denuncia, tanto internos como externos. Además, es necesario prever garantías para los denunciados, protegiéndolos de denuncias temerarias, malintencionadas o falsas.

Tal y como recogen los profesores Juli Ponce y Manuel Villoria²⁸, el escaso desarrollo de las denuncias administrativas en España puede explicarse, en parte, por circunstancias históricas que han marcado la relación entre los ciudadanos y el poder. Durante siglos, el contexto sociopolítico en España estuvo caracterizado por un control religioso, por lo que la figura del denunciante era vista con temor, ya que se podían tener graves consecuencias para quienes se atrevían a cuestionar a las autoridades. Ello ha influido en la percepción de los denunciantes como elementos perturbadores más que como colaboradores.

Durante los años de democracia en España, ello ha empezado a cambiar, y con ello, ha surgido una renovada preocupación por la corrupción. En este contexto, los principios de buena administración y buen gobierno pueden ser considerados como un bien común que busca hacerse efectivo a través de medidas como la protección de los denunciantes para garantizar el correcto funcionamiento de las instituciones públicas, y con ello las denuncias como instrumento para la transparencia y el cumplimiento de dichos principios.

En este sentido, con la transposición de la Directiva (UE) 2019/1937, España avanza hacia una cultura de *public compliance*, un concepto importado que representa una necesidad creciente en el sector público español. Se establece una obligación para garantizar el cumplimiento normativo y promover una gestión pública más transparente y responsable. Con esta normativa, se persigue que las denuncias no solo sean bien gestionadas, sino que también se conviertan en un pilar fundamental para la buena administración y el buen gobierno en España.

²⁸ PONCE SOLÉ, J. y VILLORIA MENDIETA, M. (2020). "Estudio introductorio a la edición 2020 sobre la regulación de la protección de los alertadores y denunciantes (whistleblowers)". Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación, ed. 2020, pp. 31-75.

4.2. Finalidad

La Ley 2/2023, de acuerdo con lo que se recoge en el Preámbulo, así como en el conjunto de su articulado, se erige como un pilar fundamental para la promoción de la integridad y la transparencia en el contexto laboral y profesional. Su principal finalidad es garantizar la protección de aquellos ciudadanos que, al detectar comportamientos irregulares o ilegales, deciden comunicar estas prácticas para proteger el interés público y asegurar el cumplimiento de la ley.

En este sentido, la colaboración ciudadana es esencial para la eficacia de la finalidad de la norma, reforzando el compromiso ciudadano, al proporcionar un mecanismo formal para que se pueda informar sin temor a represalias.

En concreto, la Ley 2/2023 tiene dos objetivos clave: en primer lugar, la protección de los informantes. La ley asegura que las personas que, en el ejercicio de su labor profesional o en el contexto de su relación laboral, descubran infracciones graves puedan comunicar estas irregularidades sin temor a sufrir represalias. Este aspecto de la ley busca crear un entorno en el que la denuncia sea vista como una acción legítima y valiosa para el mantenimiento de la legalidad, protegiendo a los informantes y a quienes les asisten de cualquier forma de represalia, ya sea por parte de sus empleadores, compañeros o cualquier otra persona relacionada. En segundo lugar, el fomento de una cultura de integridad y denuncia. La ley también persigue el fortalecimiento de una cultura de la información y de la integridad en las organizaciones. Al establecer mecanismos claros y efectivos para la denuncia de prácticas ilegales o poco éticas, se fomenta una mayor transparencia y responsabilidad en todos los sectores, tanto públicos como privados. Este aspecto busca consolidar la idea de que la denuncia es una herramienta necesaria y útil para la prevención y corrección de irregularidades, contribuyendo así al interés general y a la integridad de las instituciones.

Además de estos objetivos, la ley establece un marco normativo para la creación de canales de denuncia internos y externos, garantizando que las personas puedan elegir el medio más adecuado para comunicar sus observaciones de manera segura. Los canales internos son obligatorios para muchas organizaciones, mientras que los externos permiten a los ciudadanos recurrir a autoridades competentes cuando la denuncia interna no sea viable o segura.

La Ley 2/2023 también amplía el ámbito de protección y denuncia al incluir una variedad de situaciones que afectan gravemente al interés público, abarcando tanto infracciones penales como administrativas graves. Se excluyen de esta protección los casos ya regulados por normativas específicas, enfocándose en los casos de mayor impacto social.

4.3. Ámbito de aplicación

La Ley 2/2023, de 20 de febrero, establece un ámbito de aplicación que cubre una amplia gama de sujetos que tienen la condición de informantes involucrados en la administración pública y en empresas privadas.

En primer lugar, la ley protege a los empleados públicos y trabajadores por cuenta ajena. Esto incluye a cualquier persona que forme parte de la plantilla de una entidad, sin importar si son empleados permanentes o temporales, provenientes de planes de empleo o funcionarios de carrera.

En segundo lugar, la normativa se extiende a los autónomos y contratistas externos que trabajan para una administración. Esto significa que cualquier persona que preste servicios a una administración, ya sea como gerente, autónomo o empleado de una empresa contratada, tiene el derecho de informar sobre cualquier irregularidad. Un ejemplo claro es el de un abogado de una empresa contratada para asesorar urbanísticamente a un ayuntamiento que descubre una ilegalidad y quiere denunciarla. Hay que tener en cuenta que esta categoría podría haberse suprimido y englobarse dentro de la categoría d del mismo artículo, que incluye a cualquier persona que trabaje para o bajo la supervisión y la dirección de contratistas, subcontratistas y proveedores, al ser trabajadores por cuenta ajena.

Además, la ley incluye a accionistas, partícipes y miembros de los órganos de administración, dirección o supervisión de una empresa, incluidos los miembros no ejecutivos. Aunque esta categoría está más pensada para entidades privadas, también podría aplicarse a órganos o gestores de mutuas de Administraciones Públicas y a personas que formen parte de órganos colegiados que apoyen a la administración pública, por ejemplo de un Consejo Agrario.

La protección ofrecida por la ley también se extiende a aquellos que informen sobre infracciones descubiertas durante una relación laboral o estatutaria ya finalizada. Esto incluye a voluntarios, becarios, estudiantes en prácticas y trabajadores en formación, independientemente de si reciben una remuneración. Por ejemplo, un estudiante que realiza prácticas curriculares en una administración pública o un voluntario de Protección Civil de cualquier ayuntamiento están protegidos bajo esta normativa.

La ley se centra inicialmente en la creación de canales internos de información, aunque también prevé el desarrollo progresivo de canales externos por parte de las autoridades autonómicas y estatales. Por tanto, teniendo en cuenta que se trata de canales internos, no entraría cualquier persona, sino aquella que pueda encuadrarse dentro de una de las categorías mencionadas.

Sin embargo, la ley no incluye a ciertos colectivos que han perdido la oportunidad de poder informar, lo que limita su efectividad. Por ejemplo, algunas ONGs dedicadas a la lucha contra la corrupción y ciertos miembros de órganos de gobierno, como concejales sin dedicación exclusiva o dedicación parcial, muy habitual en el ámbito local, pueden no estar claramente protegidos por la normativa actual. Esto plantea un desafío, ya que estas personas podrían quedar excluidas del sistema de protección al no encajar perfectamente en las categorías definidas por la ley.

En cualquier caso, la denuncia no convierte al informante en parte del procedimiento, similar a lo que ocurre en las denuncias penales y administrativas. En este caso el informante solo tiene el rol de perjudicado. Sin embargo, hay una obligación de mantener informado al informante. Aunque no es necesario comunicarle el resultado completo de la investigación interna, sí se le notificará si los hechos han sido verificados, si se ha remitido la denuncia a otra autoridad o si se ha decidido archivarla.

5. SISTEMA DUAL DE INFORMACIÓN: INTERNO Y EXTERNO

5.1. Dos canales no excluyentes

En el contexto de la protección de las personas alertadoras, un aspecto fundamental en la legislación reciente es el establecimiento de un sistema dual de información, que se articula a través de mecanismos internos y externos para la recepción, tratamiento y tramitación de las informaciones, tanto en el sistema público como privado.

Históricamente, las personas que querían denunciar infracciones tenían dos opciones²⁹: presentar una denuncia ante las autoridades competentes o decidir no actuar por temor a represalias. La anterior legislación – así como el tratamiento de los datos personales en estos casos según el artículo 24 de la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, ofrecía un marco que permitía denuncias anónimas y exigía la protección de la identidad del denunciante cuando esta fuera conocida. Sin embargo, esta misma norma, modificada por la Ley 2/2023, ha sido desbordada por el marco más amplio y específico de protección que ofrece esta nueva normativa.

Una de las hitos relevantes de la Ley 2/2023 es que introduce un sistema dual de información compuesto por dos vías complementarias: un sistema interno y uno externo. Esta estructura tiene como objetivo proporcionar a las personas informantes distintas opciones para comunicar infracciones, dependiendo de sus circunstancias y del nivel de riesgo de represalias que puedan enfrentar.

La convivencia de ambos sistemas no es excluyente. Es decir, la presentación de una información puede hacerse en cualquiera de los dos, sin necesidad de agotar – primero – el canal interno para después acudir al externo. Sencillamente, se trata de dos soluciones que la ley pone a las personas para que – a su criterio – acudan al canal que deseen (seguramente, después de sopesar circunstancias personales), pues la ley no establece ningún parámetro normativo para inspirar tal decisión ni existe un artículo que regule – por ejemplo – causas de admisión o inadmisión. Tampoco, el canal externo se concibe como una vía de “revisión” al canal interno.

²⁹ SAN JOSÉ AMAT, C. (2023) *La Llei 2/2023, de protecció de les persones informants (alertadores/denunciants): una visió panoràmica (1a part)*. EAPC. [Fecha de consulta: 7 de junio de 2024]. <https://formaciooberta.eapc.gencat.cat/espaistematics/gestio-dades/la-llei-22023-de-proteccio-de-les-persones-informants-alertadoresdenunciants-una-visio-panoramica-1a-part.html>

En definitiva, se trata de dos vías alternativas que son diferentes, no excluyentes e independientes entre sí. Veamos su régimen a continuación.

5.2. El sistema interno.

El sistema interno, regulado en el Título II de la Ley, se configura como el canal preferente para la recepción de las informaciones. Esto es muy relevante, pues se trata de un paso importante de la ley, porque interpela directamente a las propias organizaciones a disponer – en sus estructuras internas – canales para luchar contra el fraude y la corrupción. Así, el legislador español (animado por el europeo) apuesta por la “proactividad”. La existencia de sistemas internos se basa precisamente en esto: “*ser proactivo y disponer de vías internas para informar sobre infracciones constitutivas de fraude*”. Una visión – a mi entender – muy anglosajona, pero coherente con los principios de la administración pública y, especialmente, con el de buen gobierno. No puede hablarse de administración “transparente y ética” si no es capaz – ella misma – de tener habilitados canales y procedimientos para combatir el fraude dentro de sus estructuras. Si ello no fuera así, nos quedaríamos a “medio recorrido” y siempre dependiendo de una entidad externa que “controle” tales cuestiones. En definitiva, ello comportaría una falta de credibilidad para la propia administración.

De esta manera, la implantación de estos sistemas internos son una obligación y no una opción, tanto para el sector público como el privado. En nuestro caso, nos interesa tratar el estudio del sector público. En este sentido, ninguna administración ni ente dependiente integrante del sector público queda excluido de esta obligación legal. Ninguna zona está exenta a cumplir con tal previsión (artículo 13 de la Ley), estando ante una obligación que es general y que se extiende a todas.

No obstante, la ley se muestra en algunos casos colaborativa y permite que aquellos entes del sector público con menos de 50 trabajadores puedan compartir el sistema interno y los recursos con los de la administración de adscripción. Pensemos, por ejemplo, en el caso de organismos autónomos locales con el Ayuntamiento del que dependen. Una medida prevista en el artículo 14 de la Ley que quiere facilitar la implantación de estos sistemas y evitar cargas a entes de pequeña dimensión que puedan tener dificultades. No obstante, el criterio para ello no se determina por “razones

organizativas”, si no por la dimensión de la plantilla. Estaría por ver – a mi entender – si este es un criterio suficientemente objetivo.

También, otra medida para facilitar la gestión de estos canales es la prevista en el artículo 6, la “la gestión del sistema interno por tercero externo”. Parece contradictorio y, de entrada, lo es, pues el espíritu del sistema interno es la gestión interna del canal, utilizando los propios recursos de la organización. Ahora bien, el legislador permite la “externalización del sistema”, pero solo en lo que respecta a la “gestión del sistema de recepción de las informaciones”. Es decir, podríamos considerar que se trata de una externalización y colaboración privada meramente instrumental, por lo que quedaría excluida de la licitación las facultades de inspección y tramitación de las informaciones, que corresponden – en todo caso – al responsable del sistema, como se dirá. No obstante, es importante destacar que si bien esta externalización está permitida, el artículo 16 la configura como la excepción a la gestión “internalizada” y sólo puede acudirse a ella cuando se “acredite insuficiencia de los medios propios”, pero acaba insistiendo que la externalización solo lo es para la recepción de las informaciones, o sea, la configuración del canal

El sistema interno debe ser diseñado para permitir la recepción de informaciones de manera confidencial y, en su caso, anónima. En este sentido, el artículo 5.2 establece que estos sistemas deben estar diseñados y gestionados de manera segura, impidiendo accesos no autorizados y protegiendo los datos. Algo a destacar es que deben admitir comunicaciones tanto por escrito como verbalmente, además de integrar diversos canales internos de información y garantizar que las alertas se manejen eficazmente dentro de la entidad, de manera que esta sea la primera en conocer cualquier irregularidad. Se añade que los sistemas deben ser independientes y diferenciados de los de otras entidades. También es necesario un procedimiento claro para gestionar la información recibida y establecer garantías para la protección de los informantes. El sistema se compone de elementos interdependientes, como canales de recepción, políticas de gestión y protección de alertadores, y responsables de su administración, asegurando la seguridad y efectividad en el tratamiento de las alertas.

En relación con los requisitos formales, los artículos 5, 7, 8 y 9 de la Ley regulan las cuestiones operativas de los sistemas internos y de los requisitos formales que deben existir para su puesta en marcha y que, con carácter enunciativo, son:

- **Procedimiento para su implantación: art. 5.1**

El órgano de administración o de gobierno de cada entidad u organismo que esté obligado por esta ley será responsable de la implementación del Sistema interno de información. Esta tarea debe llevarse a cabo en coordinación con la representación legal de los empleados, ya que no puede ser una decisión unilateral de estos órganos. Además, dicho órgano asumirá la responsabilidad de gestionar los datos personales, conforme a lo establecido en la normativa de protección de datos personales.

- **Designación de un responsable del sistema: art. 8**

Este responsable puede ser un órgano unipersonal o colegiado. En todo caso, pero, debe ser una persona física para asegurar la rendición de cuentas. Si se elige un órgano colegiado, uno de sus miembros debe gestionar el sistema. Los nombramientos y ceses deben notificarse a la Autoridad Independiente de Protección del Informante o a las autoridades autonómicas correspondientes. Debe actuar de manera independiente y tener los recursos necesarios para su función. En el sector privado, esta responsabilidad recae en un directivo independiente del órgano de administración. Si no es posible nombrar a un directivo, sus funciones pueden combinarse con otras, evitando conflictos de interés. La ley también permite que personas responsables de cumplimiento normativo o políticas de integridad asuman este rol, aunque estos perfiles requerirán formación debido a la escasa experiencia en estos sistemas.

- **Contar con una política o estrategia: art. 5.2 h)**

Se establece que cada entidad u organismo debe contar con una política o estrategia que defina los principios generales del Sistema interno de información y la protección de los informantes, y que esta política debe ser debidamente publicitada dentro de la organización. La ley no especifica en detalle el contenido de esta política, sino que exige que sea una guía general adaptada a los valores y la estructura de cada entidad. Esto otorga a las organizaciones la libertad para definir los aspectos concretos de su sistema, siempre y cuando aseguren una protección efectiva para los informantes y una gestión adecuada de la información.

- **Contar con un procedimiento de tramitación de las informaciones art. 5.2 i) y 9.**

El Sistema interno de información de cada entidad debe disponer de un procedimiento detallado para gestionar las informaciones recibidas, que debe ser aprobado por el órgano de administración o gobierno y supervisado por el Responsable del Sistema, quien debe asegurar su correcta aplicación. Aunque la ley no detalla los contenidos del procedimiento, se requiere que incluya directrices como la identificación de canales internos y externos de denuncia, el envío de un acuse de recibo al informante, y la definición de plazos para responder a las comunicaciones, con posibilidad de extensión en casos complejos. Además, el procedimiento debe garantizar la confidencialidad, la presunción de inocencia, y el cumplimiento de las normativas de protección de datos personales. La ley también establece que si los hechos investigados pueden ser delictivos, la información debe ser enviada al Ministerio Fiscal o a la Fiscalía Europea.

Sin embargo, es importante destacar que, a diferencia de un procedimiento administrativo formal, las conclusiones del procedimiento de gestión de informaciones no constituyen actos administrativos y no pueden ser objeto de recursos administrativos, ya que este procedimiento no es formalmente un “procedimiento administrativo” como tal, sino un procedimiento para instruir e investigar los hechos alertados, como si de una instrucción ad hoc se tratará, sin ser un procedimiento sancionador o disciplinario. Estos se incoarían, en su caso, una vez finalizada la investigación y siguiendo el procedimiento legalmente establecido.

5.3. El sistema externo.

El sistema externo, por otro lado, se regula en el Título III de la Ley y está diseñado para recibir informaciones directamente o con la previa tramitación en el canal interno.

En este caso, la gestión de este sistema y la tramitación de las informaciones va a cargo de una autoridad independiente, que en el caso del Estado es la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I, figura todavía sigue pendiente su creación, después de más de un año de la entrada en vigor de la ley. Hoy se encuentra en trámite de

aprobación el Real Decreto por el que se aprueba su estatuto³⁰. Se trata de un documento clave para poner en marcha esta entidad con el objetivo de proteger a quienes informen sobre infracciones y luchar contra la corrupción en España. Establece su estructura, que incluye una Presidencia, una Comisión Consultiva, y dos departamentos principales: uno para la protección del informante y otro para el seguimiento de casos y régimen sancionador. También regula el régimen económico-financiero, el personal, el asesoramiento jurídico, y el proceso para emitir circulares y elaborar informes anuales. Su aprobación es crucial para que la A.A.I. pueda comenzar a funcionar y cumplir con sus responsabilidades legales en la protección de los denunciantes y la lucha contra la corrupción

Ahora bien, la A.A.I. no es la única autoridad en esta materia, pues la ley permite la descentralización de estas funciones en autoridades independientes a nivel autonómico. En el caso de Cataluña, es competencia de l'Oficina Antifrau de Catalunya des del 10 de marzo de 2023, en virtud de la Disposición Adicional 7ª de la Ley de Presupuestos Generales de Cataluña. Desde hace poco más de un año, ejerce como la primera Autoridad Independiente de Protección de las Personas Alertadoras en el ámbito estatal. Desde que asumió esta responsabilidad, ha gestionado 420 denuncias a través del canal externo previsto por la ley³¹, de las cuales 153 han sido dirigidas a las entidades competentes. En los primeros dos meses de 2024, se han recibido 202 denuncias, un aumento del 60% en comparación con el mismo período del año anterior. Además, desde marzo de 2023, ha recibido 35 peticiones de protección para personas informantes, de las cuales 29 se registraron en 2023 y 6 más hasta finales de febrero de 2024. La mayoría de estas solicitudes provienen de individuos vinculados a los hechos denunciados y, en general, se han adoptado medidas de protección y se han ofrecido diversos apoyos técnicos y jurídicos a las personas alertadoras. Por otro lado, también gestiona el Registro de Responsables del Sistema Interno de Información y se ha implementado un servicio de consultas y se han desarrollado recursos en línea para apoyar a las entidades en el cumplimiento de esta obligación.

³⁰ (2024) *Proyecto de Real Decreto para aprobar el Estatuto de la Autoridad Administrativa Independiente de Protección del Informante (A. A. I.)*. MPR. . [Fecha de consulta: 12 de junio de 2024]. <https://www.mpr.gob.es/servicios/participacion/Documents/11.1%20RD%20Estatuto%20AIIPI%2020240424.pdf>

³¹ (2024) *Antifrau fa un any que exerceix les competències com a Autoritat Independent per a la Protecció de les Persones Alertadores*. OAC. [Fecha de consulta: 14 de junio de 2024]. <https://www.antifrau.cat/ca/antifrau-fa-un-any-exerceix-competencies-autoritat-independent-proteccio-persones-alertadores>

En todo caso, la vía del sistema externo, al lado del canal interno, ofrece la opción de presentar denuncias de forma anónima y garantiza la protección de los denunciantes mediante medidas específicas que buscan prevenir represalias

Los artículos 17 a 20 de la Ley se encargan de definir, con carácter básico, el procedimiento para la presentación y tramitación de las informaciones. Lo hace de una manera detallada, a diferencia de la regulación del “sistema interno”, que solo se limita a disponer que debe existir un procedimiento, pero no añade ni ofrece ninguna pista para las organizaciones, de manera que la regulación contenida en los artículos referenciados se ha convertido en la guía a tener a cuenta.

El proceso en el sistema externo comienza con la recepción de la denuncia, que puede ser admitida o inadmitida en función de criterios establecidos en la Ley. Si se admite, sigue un proceso de investigación que puede llevar a varias acciones, desde el archivo del expediente hasta la remisión a la autoridad competente para iniciar un procedimiento sancionador.

La Ley también prevé la imposición de sanciones, que varían en función de la gravedad de la infracción y del sujeto responsable, pudiendo estas sanciones incluir multas significativas, amonestaciones públicas y restricciones a beneficios fiscales o contratos con el sector público.

6. LA IMPLANTACIÓN DE LOS SISTEMA INTERNOS DE INFORMACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: PRINCIPALES RETOS

Hay que tener en cuenta que la Ley 2/2023, de conformidad con la Disposición Final 8ª, esta norma tiene carácter básico a excepción del ámbito de aplicación del título VIII de esta ley que se limita a la Administración General del Estado y al resto de entidades del sector público estatal.

Esta ley obliga a todas las entidades locales a establecer un sistema interno de información dentro de los tres meses siguientes a su entrada en vigor, es decir, hasta el 13 de junio de 2023. En este sentido, según el catedrático Severiano Fernández³², resulta poco equitativo que el Estado, habiéndose retrasado 14 meses en incorporar la Directiva, a pesar de contar con todos los medios necesarios y otorgándose un año adicional para aprobar el estatuto de la Autoridad estatal competente, imponga un plazo tan breve a las entidades públicas y privadas para la implementación de la Ley.

Un plazo que, además de ser breve, no ha tenido en cuenta otros aspectos importantes del calendario local, ni tampoco los retos que supone para la administración más próxima a la ciudadanía adaptarse a ella, cuando no se trata de una única administración, sino que la administración local está integrada por una pluralidad de entes, a diferentes niveles y tamaños, pues la misma obligación la tiene un municipio de gran población como uno rural con menos personal y recursos.

Veamos a continuación alguno de los retos a destacar.

a) El plazo de implantación.

La Ley 2/2023, de 20 de febrero, estableció un plazo de tres meses para que las entidades locales adaptaran sus sistemas internos, un periodo que coincidió con el proceso de elecciones municipales y la posterior formación de nuevas corporaciones, haciendo que el cumplimiento de la ley fuera especialmente complicado. Para los municipios con menos de diez mil habitantes, el plazo se extendió hasta el 1 de

³² FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2023) *La Ley 2/2023 de Protección al Informante y las Entidades Locales*. AP. [Fecha de consulta: 9 de junio de 2024]. <https://www.administracionpublica.com/la-ley-2-2023-de-proteccion-al-informante-y-las-entidades-locales/>

diciembre de 2023, aunque la coincidencia del plazo con el periodo electoral dificultó igualmente la implementación en un momento de cambio tan significativo.

b) La solución tecnológica del sistema.

Uno de los principales retos para la administración local es garantizar la confidencialidad de los informantes.

El sistema interno de información debe permitir la presentación de denuncias de forma segura y anónima, tanto por medios escritos como verbales. Esto implica no solo cumplir con altos estándares técnicos y organizativos, sino también asegurar que el proceso de denuncia sea accesible y confidencial, evitando el acceso no autorizado a la información.

Sin duda se trata del mayor reto, especialmente para aquellos entes locales menores o más pequeños dotados de pocos recursos humanos y medios tecnológicos que, de igual, están obligados a cumplir con la ley. Pensemos en municipios rurales de interior frente a municipios de gran población (como Barcelona) que sí tiene una mayor capacidad para crear la herramienta y el programa informático a partir del cuál se construya el sistema interno. Un reto que, a su vez, se puede enmarcar en la implantación de la administración electrónica.

Ahora bien, en el caso de Cataluña, destacar el Canal de Alertas³³. Se trata de un servicio gratuito del Consorcio de la Administració Oberta de Catalunya (AOC) dirigido a las administraciones públicas de Cataluña. Su objetivo es ofrecer un medio seguro y anónimo para que los ciudadanos informen sobre infracciones normativas y conductas contrarias a la integridad pública. Este canal permite reportar irregularidades tanto internas como externas. El servicio no tiene coste y se ofrece como una solución de software libre con soporte técnico a través de la Xarxa de Governs Transparents. Ello en relación con el artículo 157³⁴ de la Ley 40/2015 que establece que las Administraciones

³³ (s.f.) *Portal de suport de Canal d'alertes*. AOC. [Fecha de consulta: 16 de junio de 2024]. <https://suport-canalalertes.aoc.cat/hc/ca>

³⁴ "Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público". *Boletín Oficial del Estado* (2 de octubre de 2016). Artículo 157: « Las Administraciones pondrán a disposición de cualquiera de ellas que lo solicite las aplicaciones, desarrolladas por sus servicios o que hayan sido objeto de contratación y de cuyos derechos de propiedad intelectual sean titulares, salvo que la información a la que estén asociadas sea objeto de especial protección por una norma. Las Administraciones cedentes y cesionarias podrán acordar la repercusión del coste de adquisición o fabricación de las aplicaciones cedidas».

Públicas deben poner a disposición de cualquiera de ellas los programas y aplicaciones desarrollados con fondos públicos, así como la documentación técnica asociada. El Canal de Alertas tiene su propio enlace y sistema de gestión, y es recomendable contar con soporte técnico para su configuración inicial y administración del directorio de responsables de casos. Las administraciones deben designar a las personas encargadas de gestionar las denuncias y notificar a la Oficina Antifrau de Catalunya sobre estas designaciones. Este servicio facilita la transparencia y el cumplimiento normativo en las administraciones públicas, permitiendo presentar denuncias de manera telemática, presencial o verbal, lo que implica más recursos humanos para poder atender estas informaciones. Además, hay que tener en cuenta que para poder garantizar, más si cabe, la confidencialidad del informante, esta herramienta permite realizar la información obviando su dirección IP, para que no se pueda investigar, con posterioridad, y poder averiguar su identidad.

La ley también considera la posibilidad de que municipios de menos de 10.000 habitantes compartan el sistema interno y los recursos destinados a las investigaciones y tramitaciones. Sin embargo, esta opción no está disponible para municipios más grandes, lo que limita la cooperación intermunicipal en algunos casos.

c) El procedimiento de implantación y órgano competente.

Cabe destacar la brevedad del artículo 5.1 de la Ley que únicamente recoge la obligación de consultar con los sindicatos y la representación legal de los trabajadores previamente a establecer el Sistema Interno de Información, asegurando su participación en el diseño del canal de denuncias. Esta medida es crucial, ya que no hay que olvidar que la Ley está orientada a proteger a los empleados públicos, quienes eventualmente serán los que reportarán posibles fraudes o actos de corrupción en sus organizaciones. Involucrar a la representación legal de los trabajadores garantiza que el Sistema Interno de Información se adapte a las necesidades y preocupaciones de los empleados, creando un entorno de confianza y seguridad para aquellos que denuncien irregularidades.

La Ley 2/2023 establece un marco general, pero no define un procedimiento administrativo específico. Esta falta de concreción deja en manos de las

administraciones la tarea de desarrollar y establecer sus propios procedimientos y políticas para implementar el sistema de protección.

Ello plantea un desafío significativo para las administraciones a la hora de abordar esta tarea, lo que implica una considerable inversión de recursos y esfuerzo para asegurar que el sistema sea efectivo y cumpla con los objetivos de protección y lucha contra la corrupción establecidos por la ley.

Tampoco especifica la Ley el órgano competente que debe encargarse de la implantación del sistema interno en los entes locales. Ante este hecho, y teniendo en cuenta el artículo 21.1.s) de la LBRL³⁵, podría interpretarse como la base para que se la alcaldía el órgano competente para acordar la implantación. Este artículo otorga al alcalde una competencia residual para ejercer funciones no asignadas a otros órganos del ayuntamiento. Por lo tanto, en ausencia de determinación específicas en la Ley 2/2023, el alcalde puede ser considerado el competente. de crear y establecer el sistema interno de protección de informantes. Así se ha procedido, por ejemplo, en el Ayuntamiento de Reus entre otros, donde hace escasos días se ha aprobado por Decreto de fecha 26 de junio de 2024³⁶ de la Alcaldesa de Reus por el que se aprueba la implantación de su Sistema Interno. No obstante, se podría tratar de una competencia delegable, por lo que la alcaldía podría delegarla en el/la concejal competente por razón de la materia, pues no se trataría de una de las competencia indelegables, según el precepto indicado.

Además, entendemos que cada corporación local debe incoar un expediente administrativo para poder aprobar los documentos de política, procedimiento de tramitación de las informaciones, así como la designación del responsable del sistema interno, tal y como recoge el artículo 5.2 de la Ley, en sus apartados g), h) e i). En concreto, en relación con la designación del responsable del sistema, su nombramiento y

³⁵ “Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local”. *Boletín Oficial del Estado* (23 de abril de 1985). Artículo 21.1.s): «El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones: (...) Las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales».

³⁶ “Resolució aprovació del Sistema Intern de l'Ajuntament de Reus”. *Portal de Transparencia del Ajuntament de Reus* (26 de juny de 2024). Disponible en: <https://transparencia.reus.cat/ajuntament-de-reus/informacio-institucional-i-organitzacional/etica-i-integritat-publica/sistema-intern-de-lajuntament-de-reus>

cese deberá notificarse a la Oficina Antifrau de Catalunya, tal y como determina el artículo 8.3 de la Ley.

d) Documentos que aprobar: procedimiento y política.

La ley determina que cada entidad debe aprobar un documento de política que establezca los principios generales del sistema y de la defensa del informante y un procedimiento para tramitar las informaciones.

Los principales retos de ambos son su aprobación y contenido.

En lo que respecta a la aprobación, se entiende que ambos tienen que aprobarse en el expediente de implantación del sistema interno y que tal decisión recaer en la alcaldía (de acuerdo con lo que se ha indicado anteriormente) pues no puede ponerse en marcha sin publicar la política y el procedimiento a seguir por la propia administración. Se trata de una garantía, no solo para la persona alertadora, sino del personal instructor y responsable del sistema.

En relación con su contenido, aquí la Ley no ofrece pistas concretas. Tan solo unas pautas genéricas como que el procedimiento debe asegurar que todas las informaciones sean tratadas de manera diligente y efectiva y que debe llevar un libro-registro de las informaciones recibidas y de las investigaciones internas resultantes, garantizando siempre la confidencialidad y evitando cualquier represalia a las personas alertadoras.

La redacción del procedimiento puede partir de la regulación acurada que si hace – en cambio – la ley para el sistema externo y que puede servir de inspiración a las administraciones públicas, donde a grandes rasgos se distinguen tres fases: iniciación, instrucción y conclusiones, pudiéndose aplicar por analogía las reglas del procedimiento sancionador, al menos los principios que la LPAC en el artículo 53 regula y que, en ningún caso, deben decaer en este tipo de procesos. Ahora bien, una diferencia importante es que la Ley no exige la separación de órganos (como si ocurre en el sancionador). De hecho, según la ley las conclusiones (que serían la fase final) van a cargo del responsable del sistema, lo que da a entender que la instrucción vaya a su cargo, pero nada impide que pueda designarse una persona instructora y que puede ser del todo necesaria en caso de que el propio “responsable del sistema” se encuentra

afectado o involucrado por la comunicación presentada. Se trata de un aspecto que la Ley no resuelve del todo.

e) El responsable del sistema: ¿quién?

La designación de un responsable del sistema interno es otro de los requerimientos de la ley. Este sujeto debe actuar de manera independiente y autónoma respecto del resto de los órganos de la entidad.

El responsable debe ser designado por el órgano de administración de cada entidad local y puede ser un órgano colegiado, delegando en uno de sus miembros las facultades de gestión del sistema y de tramitación de expedientes de investigación. Además, se obliga a notificar el nombramiento y cese del responsable a la Autoridad Independiente de Protección del Informante o autonómica competente.

El artículo 31 de la Ley 2/2023 establece que el responsable del sistema interno de información debe ser una persona independiente o autónoma. Sin embargo, no detalla requisitos formativos específicos para este cargo, lo que podría llevar a que la persona designada no tenga las competencias necesarias en protección de datos y gestión de las informaciones, teniendo en cuenta que será la persona encargada de la instrucción de los procedimientos de información. Ello podría interpretarse con el hecho de que deba designarse a un funcionario de carrera, A1, preferentemente, ya que se entiende que debe ser una persona formada en el más amplio sentido de la palabra. Por ejemplo, siguiendo este criterio, el Ayuntamiento de Reus ha designado al Secretario General³⁷ como responsable del Sistema Interno.

Lo que no resulta aconsejable es que se designe como responsable del sistema a personal de elección política o eventual, pues quedaría en entredicho la nota de la independencia que dice la ley. Pero es cierto que nada prohíbe al respecto, a diferencia de lo que ocurre en otras normas de derecho administrativo donde, por ejemplo, en los tribunales de selección se prohíbe expresamente la participación de estas personas.

³⁷ "Resolució aprovació del Sistema Intern de l'Ajuntament de Reus". *Portal de Transparencia del Ajuntament de Reus* (26 de juny de 2024)". Disponible en: <https://transparencia.reus.cat/ajuntament-de-reus/informacio-institucional-i-organitzacional/etica-i-integritat-publica/sistema-intern-de-lajuntament-de-reus>

Además, el artículo 30 de la Ley prohíbe la externalización de las funciones del sistema interno de información, para garantizar que el responsable actúe con imparcialidad y en un contexto de transparencia. Esta prohibición busca evitar conflictos de interés y asegurar que el tratamiento de las denuncias sea objetivo.

Esto puede resultar más complicado si el responsable es un órgano colegiado, tal y como permite la Ley 2/2023, en su artículo 8.2, teniendo en cuenta, además, que la norma no detalla cómo debe ser la composición de este órgano. En este caso, se podría tomar como referencia, y aplicarlo como analogía, la Guía de la Oficina Antifrau de Catalunya³⁸, donde se establecen directrices claras para configurar equipos de trabajo con las competencias necesarias para gestionar riesgos de corrupción, haciendo hincapié en la importancia de la formación de las personas integrantes. En este sentido, se debería seleccionar un equipo de personas con funciones diversas y con experiencia en diferentes áreas relevantes y, en especial, en el ámbito de la regulación antifraude y anticorrupción. Esta diversidad y especialización asegura que se cubran todos los aspectos necesarios para una gestión efectiva del sistema. Este enfoque garantizaría una visión integral y una evaluación equilibrada de las denuncias.

Sin embargo, uno de los aspectos que no está claramente definido en la ley es el régimen de abstención y recusación para el responsable del sistema interno de información, lo cual es esencial para mantener la imparcialidad en la tramitación y gestión de las informaciones. Cuando el responsable reciba una información en la que él mismo está involucrado, surge un evidente conflicto de interés. Al no abordar la Ley 2/2023 este posible hecho, es necesario acudir a los artículos 23 y 24 de la Ley 40/2015 para establecer un marco adecuado de abstención y recusación.

Para la mejor gestión del canal de información, el responsable del sistema interno puede designar a un órgano gestor que tenga como función exclusiva la recepción de las informaciones. Actuaría de manera similar a lo que realizaría un externo, asegurando, en todo caso, la independencia, confidencialidad, protección de datos y el secreto de las comunicaciones en la recepción y tramitación inicial de las informaciones. Para poder asegurar todo ello, lo idóneo sería que el responsable

³⁸ BAENA GARCÍA, L. (2022) *Pla de mesures antifrau» per a la gestió dels Fons Next Generation EU. Guia per elaborar-lo i eines a la vostra disposició*. AOC. [Fecha de consulta: 29 de junio de 2024]. https://www.antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Recursos/pla-mesures-antifrau-gestio-fons-next-generation-eu_guia-eines.pdf

designara a personal técnico o administrativo pero, en todo caso, funcionario de carrera de la corporación local, tal y como prevé el Procedimiento de Tramitación de Informaciones aprobado por el Ayuntamiento de Reus en fecha 26 de junio de 2024.

f) Externalización.

Las entidades locales tienen la opción de gestionar el sistema interno de información de manera interna o externalizar el servicio, siempre que designen un responsable interno, según lo que determina el artículo 15 de la Ley 2/2023. Lo que se permite es externalizar la recepción de denuncias, pero la gestión de la información debe realizarse internamente.

Para poder externalizar este servicio es necesario elaborar un informe que justifique la falta de medios propios, según lo estipulado en el artículo 116.4.f) la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. El gestor externo debe asegurar la independencia, confidencialidad, protección de datos y secreto de las comunicaciones, y se considera responsable del tratamiento de datos personales.

Hay que tener en cuenta la dificultad que supone para los municipios con poco personal implementar y gestionar el sistema. Esto complica la protección de los denunciantes en entornos laborales pequeños. Se echa en falta que la ley no obligue a las diputaciones provinciales a asistir a municipios con menos de 20.000 habitantes en esta tarea, lo cual representa una limitación importante para los mismos.

g) Sanciones.

Al lado de estos retos, finalmente, la ley prevé un régimen sancionador severo para las entidades que no implementen un sistema interno, con multas que oscilan entre 600.001 y 1.000.000 € para infracciones muy graves.

La competencia para imponer estas sanciones recae en el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma.

Sorprende esta beligerancia cuando, hoy en día, la encargada del canal externo aún no está creada.

7. RETOS PENDIENTES DE LA LEY: MÁS ALLÁ DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

La Agencia Valenciana Antifraude ha elaborado un documento³⁹ que identifica los retos pendientes de la Ley 2/2023. Este documento, redactado en un lenguaje sencillo, aborda varios aspectos clave para facilitar la comprensión del público general.

Uno de los principales retos es la protección contra las represalias a las que se enfrentan los informantes. Denunciar actos de corrupción a menudo resulta en denuncias contra el informante por revelación de secretos, falsedad, injurias y calumnias. Un caso ilustrativo es el de la exconsellera valenciana de Transparencia, Rosa Pérez Garijo, quien tras denunciar el "caso Taula", enfrentó una causa penal por el "caso de los zombis", donde se le acusaba de tener asesores que no trabajaban. Si bien es crucial denunciar la corrupción, es igualmente importante tener pruebas sólidas para evitar represalias.

El documento de la Agencia Valenciana Antifraude también destaca las represalias comunes que enfrentan los denunciantes, como la apertura de expedientes disciplinarios, despidos, degradación, denegación de ascensos, modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, daños reputacionales, pérdidas económicas, intimidación, acoso, denegación o anulación de licencias y discriminación.

En cuanto a la protección de los informantes, la Ley 2/2023 establece medidas de apoyo para prevenir represalias, que incluyen información y asesoramiento gratuito sobre los procedimientos y recursos disponibles, así como asistencia efectiva por parte de las autoridades. Esto puede incluir asistencia jurídica en procesos penales o administrativos, y apoyo financiero y psicológico en circunstancias excepcionales. Sin embargo, la implementación del apoyo financiero es complicada, ya que implica compensar daños económicos o el lucro cesante sufrido por el informante. El apoyo psicológico, aunque básico, también se considera excepcional. Según el profesor Jaime Clemente, la asistencia jurídica es la medida más comúnmente implementada, como la asistencia letrada proporcionada por la Agencia Valenciana Antifraude a aquellos que denuncian corrupción.

³⁹ (2023) 36 preguntas y respuestas sobre la Ley 2/2023 sobre protección a las personas denunciantes. AVA. [Fecha de consulta: 9 de junio de 2024]. <https://www.antifraucv.es/36-preguntas-y-respuestas-sobre-la-ley-2-2023/>

Existe una disparidad en la regulación de las comunidades autónomas y entre los canales internos y externos. Aunque no es necesario acudir primero al canal interno antes de utilizar el externo, la ley favorece el uso preferente del canal interno para resolver responsabilidades a nivel interno. Si este proceso no resulta eficaz, se recomienda recurrir al canal externo

Las comunidades autónomas han desempeñado un papel importante en la protección de los informantes, creando agencias autonómicas antifraude antes incluso de la aprobación de la Ley 2/2023. Actualmente, España cuenta con cuatro agencias autonómicas: la Oficina Antifrau de Catalunya, la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de Navarra, y la Agencia Valenciana Antifraude. Inicialmente, también estaba la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de las Islas Baleares, que fue suprimida tras un cambio de gobierno.

De las diecisiete comunidades autónomas, solo cinco han creado agencias propias, y actualmente solo quedan cuatro activas. Aunque algunas comunidades han establecido mecanismos similares, como la Agencia de Integridad y Ética Públicas de Aragón y el Canal de Lucha contra la Corrupción de Asturias, no todas cuentan con agencias dedicadas a la protección de informantes con garantías adecuadas.

Además, las ciudades de Madrid y Barcelona han establecido agencias municipales de prevención de la corrupción. El Ayuntamiento de Madrid creó la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción, operativa desde octubre de 2018, y el Ayuntamiento de Barcelona estableció la Oficina para la Transparencia y las Buenas Prácticas.

8. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo de fin de máster, se ha podido analizar el marco normativo y los retos asociados con la implementación del sistema de protección de informantes, tal y como establece en la reciente Ley 2/2023, de 20 de febrero, en el contexto de la lucha contra el fraude y la corrupción en España, partiendo de la demanda de la ciudadanía en pro de la integridad pública y el rechazo de la misma frente al fraude y la corrupción gubernamental y administrativa. Fruto de esta investigación realizada, podemos afirmar que el panorama actual es complejo y en plena evolución. Teniendo en cuenta lo tratado, quisiera destacar varios aspectos clave:

a) Las políticas antifraude han Llegado para quedarse

La lucha contra la corrupción se ha consolidado como una prioridad en el ámbito del derecho administrativo. La persistencia de la corrupción, a pesar de los esfuerzos continuos para erradicarla, demuestra que las políticas antifraude no son una solución temporal, sino una necesidad constante. La corrupción, en sus diversas formas, sigue siendo una amenaza que requiere ser vigilada de forma permanente y una adaptación continua de las políticas antifraude. Un ejemplo de ello son la Directiva (UE) 2019/1937 y la Ley 2/2023, que confirman que estas políticas han llegado para quedarse y que, no obstante, deberán ser desarrolladas y evolucionar con el objetivo de adaptarse según las nuevas necesidades y retos que surjan.

b) Hiperregulación y sobreabundancia de instituciones para combatir el fraude

Podemos identificar, en los últimos años, un creciente número de normas que se han venido aprobando, a todos los niveles, en el ámbito de la lucha contra el fraude. Ello no resulta novedoso en el derecho administrativo, donde su regulación se muestra dispersa. Este marco normativo en expansión conlleva a significativos desafíos en términos de coordinación y eficacia.

c) La implantación tardía del sistema interno y su cumplimiento formal

La implementación del sistema interno de información en España, aunque necesaria, ha llegado tarde y en circunstancias de prisa, debido a las exigencias europeas. Este hecho plantea interrogantes sobre el compromiso real con los principios establecidos en la ley.

La rapidez con la que se ha llevado a cabo esta implantación sugiere que el proceso podría haber sido más un cumplimiento formal que una sincera intención de promover una cultura de integridad y transparencia. Este enfoque puede haber limitado la efectividad del sistema en fomentar una cultura robusta de denuncia y responsabilidad.

d) Retos de la Administración Local en la implantación del sistema interno

La implementación del sistema interno de información enfrenta importantes retos en la administración local, siendo uno de los más significativos la falta de formación adecuada del empleado público. La brevedad del plazo para la adaptación normativa y la coincidencia las elecciones municipales han dificultado su implementación efectiva. La necesidad de una formación específica para el personal encargado de gestionar el sistema es crucial, y la falta de esta formación puede comprometer la efectividad del sistema. Además, es esencial un compromiso de mejorar la formación y el apoyo a las entidades locales para superar estos desafíos.

e) Negociación con representantes de los trabajadores y confidencialidad del informante

La efectiva implementación del sistema interno requiere, tal y como está previsto legalmente, una negociación con los representantes de los trabajadores, quienes jugarán un papel fundamental en el funcionamiento del sistema. La posibilidad de que los trabajadores puedan negociar para presentar sus informaciones, sugiere la necesidad de cambiar la mentalidad hacia una cultura más abierta y colaborativa, en lo que se refiere a las políticas antifraude. El modelo de la Oficina Antifrau de Catalunya, que garantiza la confidencialidad y anonimato del informante obviando la dirección IP, es un ejemplo positivo de cómo se puede proteger a los denunciantes y promover una cultura de denuncia efectiva.

f) Pasividad estatal en la creación del sistema externo

La falta de iniciativa del Estado para desarrollar el sistema externo de información revela una pasividad preocupante. La prisa con la que se ha exigido la creación del sistema interno contrasta con la dilación en la creación de la Autoridad Independiente de Protección al Informante. Esta disparidad en los tiempos de desarrollo entre los

sistemas interno y externo puede debilitar la finalidad de la ley, que no es otra que la lucha contra la corrupción.

g) Obstáculos en la tramitación de procedimientos y formación del personal

La eficacia del sistema de denuncia está condicionada por la formación del personal encargado de la tramitación de los procedimientos. La falta de formación adecuada en el ámbito de la gestión y tramitación de las es un obstáculo significativo. Este déficit formativo puede llevar a una tramitación y gestión inadecuada de las informaciones y, en última instancia, a una gestión deficiente de los casos de fraude. La inversión en formación continua para los funcionarios es esencial para asegurar que el sistema funcione de manera eficaz y conforme a los exigible no solo legalmente, sino también éticamente.

9. BIBLIOGRAFÍA

"Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público". *Boletín Oficial del Estado* (2 de octubre de 2016).

"Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña". *Boletín Oficial del Estado* (9 de agosto de 2006).

"Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía". *Boletín Oficial del Estado* (20 de marzo de 2007).

"Constitución Española". *Boletín Oficial del Estado* (29 de diciembre de 1978).

"Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". *Boletín Oficial del Estado* (10 de diciembre de 2014).

"Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". *Boletín Oficial del Estado* (21 de enero de 2015).

"Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local". *Boletín Oficial del Estado* (23 de abril de 1985).

"Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado". *Boletín Oficial del Estado* (31 de marzo de 2015).

"Resolució aprovació del Sistema Intern de l'Ajuntament de Reus". *Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Reus* (26 de juny de 2024)". Disponible en: <https://transparencia.reus.cat/ajuntament-de-reus/informacio-institucional-i-organitzacional/etica-i-integritat-publica/sistema-intern-de-lajuntament-de-reus>

CAMPO GARCÍA, M.E. del. (2018). *Buen gobierno y confianza institucional*. Dilemata, 27, 55-71.

CLEMENTE MARTÍNEZ, J. (2024). *El Derecho Constitucional al buen gobierno local*. Tirant lo Blanch. 518 págs.

COCCIOLO, E. (2020). *Servir con honor. "Cuestión moral" y derecho público*. Revista Catalana de Dret Públic, 60, 65-86

FERNÁNDEZ CABRERA, M. (2014). *El delito de negociaciones prohibidas a los funcionarios públicos en el ordenamiento jurídico español*. Derecho penal y criminología, 35(98), 73-92.

GARCÍA JIMÉNEZ, A. (2018). *El empleado público como epicentro del buen gobierno*. Revista General de Derecho Administrativo, 49, (s.f.).

PONCE SOLÉ, J. (2023). *Buen gobierno y derecho a una buena administración desde una perspectiva de calidad normativa*. A propósito del libro de la profesora Maria De Benedetto, Corruption from a Regulatory Perspective. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, 24, pp. 377-401

LARICH, C. (2015). *Transparencia y buen gobierno en España. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Revista digital de Derecho Administrativo, 13, pp. 255-268.

(2023). *Ley de IA de la UE: primera normativa sobre inteligencia artificial* [artículo en línea]. PARLAMENTO EUROPEO. [Fecha de consulta: 12 de abril de 2024]. <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20230601STO93804/ley-de-ia-de-la-ue-primera-normativa-sobre-inteligencia-artificial>

(2017). *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública* [artículo en línea]. OECD. [Fecha de consulta: 26 de abril de 2024]. <https://search.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>

(2023). *Cómo promueve la ONU un compromiso mundial en la lucha contra la corrupción* [artículo en línea]. ONU. [Fecha de consulta: 29 de abril de 2024]. <https://news.un.org/es/story/2023/12/1526392>

(2010). *¿Qué es la corrupción? Una aproximación al fenómeno y a sus efectos* [artículo en línea]. OAC. [Fecha de consulta: 3 de mayo de 2024]. https://www.antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Recursos/0002esp_eines_integricat.pdf

(2023). *Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas*. ONU. [Fecha de consulta: 20 de mayo de 2024]. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

(s.f) Oficina Antifrau de Catalunya [AOC]. <https://antifrau.cat/>

(s.f.) *Red estatal*. OAC. [Fecha de consulta: 27 de mayo de 2024]. <https://antifrau.cat/es/la-institucion/colaboracion-institucional/red-estatal.html>

(2023) *La Red NEIWA de autoridades europeas para la integridad y la protección de las personas alertadoras ha expresado preocupación ante el cierre de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de las Islas Baleares*. OAC. [Fecha de consulta: 27 de mayo de 2024]. <https://www.antifrau.cat/es/red-neiwa-autoridades-europeas-integridad-proteccion-personas-alertadoras-expresado-preocupacion-delante-cierre-oficina-prevencion-lucha-contra-corrupcion-islas-baleares>

(2023) *Red de Oficinas y Agencias Antifraude. Declaración de Barcelona*. OAIB. [Fecha de consulta: 27 de mayo de 2024]. <https://www.oaib.es/wp-content/uploads/2023/10/declaracion-barcelona-red-oficinas-agencias-antifraude.pdf>

SAN JOSÉ AMAT, C. (2023) *La Llei 2/2023, de protecció de les persones informants (alertadores/denunciants): una visió panoràmica (1a part)*. EAPC. [Fecha de consulta: 7 de junio de 2024]. <https://formaciooberta.eapc.gencat.cat/espaiagnostics/gestio-dades/la-llei-22023-de-proteccio-de-les-persones-informants-alertadoresdenunciants-una-visio-panoramica-1a-part.html>

SAN JOSÉ AMAT, C. (2023) *La Llei 2/2023, de protecció de les persones informants (alertadores/denunciants): una visió panoràmica (2a part)*. EAPC. [Fecha de consulta: 7 de junio de 2024]. <https://formaciooberta.eapc.gencat.cat/espaiagnostics/gestio-dades/la-llei-22023-de-proteccio-de-les-persones-informants-alertadoresdenunciants-una-visio-panoramica-2a-part.html>

(2024) *Proyecto de Real Decreto para aprobar el Estatuto de la Autoridad Administrativa Independiente de Protección del Informante (A. A. I.)*. MPR. [Fecha de consulta: 12 de junio de 2024]. <https://www.mpr.gob.es/servicios/participacion/Documents/11.1%20RD%20Estatuto%20AIIPI%2020240424.pdf>

(2024) *Antifrau fa un any que exerceix les competències com a Autoritat Independent per a la Protecció de les Persones Alertadores*. OAC. [Fecha de consulta: 14 de junio de 2024]

2024]. <https://www.antifrau.cat/ca/antifrau-fa-un-any-exerceix-competencies-autoritat-independent-proteccio-persones-alertadores>

FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2023) *La Ley 2/2023 de Protección al Informante y las Entidades Locales*. AP. [Fecha de consulta: 9 de junio de 2024]. <https://www.administracionpublica.com/la-ley-2-2023-de-proteccion-al-informante-y-las-entidades-locales/>

(s.f.) *Portal de suport de Canal d'alertes*. AOC. [Fecha de consulta: 16 de junio de 2024]. <https://suport-canalalertes.aoc.cat/hc/ca>

BAENA GARCÍA, L. (2022) *Pla de mesures antifrau» per a la gestió dels Fons Next Generation EU. Guia per elaborar-lo i eines a la vostra disposició*. AOC. [Fecha de consulta: 29 de junio de 2024]. https://www.antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Recursos/pla-mesures-antifrau-gestio-fons-next-generation-eu_guia-eines.pdf

(2023) *36 preguntas y respuestas sobre la Ley 2/2023 sobre protección a las personas denunciantes*. AVA. [Fecha de consulta: 9 de junio de 2024]. <https://www.antifraucv.es/36-preguntas-y-respuestas-sobre-la-ley-2-2023/>

ARGANDOÑA RÁMIZ, A. (2006) “La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y su impacto sobre las empresas internacionales”, Documento de Investigación nº 656 de la Cátedra “la Caixa” de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo, del IESE Business School – Universidad de Navarra.

CAPDEFERRO VILLAGRASA, O. (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>

DUCE PÉREZ-BLASCO, M.C. (2023) “La puesta en marcha de la protección del informante en los distintos parlamentos españoles”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 37, págs. 129-178.

VILLORIA MENDIETA, M. (2021). "Un análisis de la Directiva (UE) 2019/1937 desde la ética pública y los retos de la implementación". *Revista Española de la Transparencia*, núm. 12, pp. 15-24.

PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2019). "Del chivato al cooperador: el whistleblowing". *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 115, pp. 343-375.

PONCE SOLÉ, J. y VILLORIA MENDIETA, M. (2020). "Estudio introductorio a la edición 2020 sobre la regulación de la protección de los alertadores y denunciantes (whistleblowers)". *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, ed. 2020, pp. 31-75.

VIGURI CORDERO, J. (2023). "Los retos de la protección de las personas informantes en España tras la aprobación de la Ley 2/2023: un derecho en vías de consolidación". *Revista Española de la Transparencia*, núm. 17 (extra): 271-298.

SIERRA-RODRÍGUEZ, J. (2023). "Los sistemas internos de información en la Ley 2/2023 de protección de personas informantes: un análisis jurídico ante su inmediata exigibilidad". *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones*, núm. 24.

SIERRA-RODRÍGUEZ, J. (2023) "La autoridad independiente de protección del informante en la Ley 2/2023". *Revista Española de Control Externo*, núm. 72, 2022.

DE BENEDETTO, M. (2017). "La comprensión y la prevención de la corrupción. Un enfoque regulatorio". *Innovación en el ámbito del buen gobierno regulatorio: ciencias del comportamiento, transparencia y prevención de la corrupción* (coord. por Juli Ponce Solé, Agustí Cerrillo i Martínez), pp. 71-86

SÁIZ ANTÓN, M.P. (2020). "El control intern de les administracions públiques. El seu paper en la prevenció i la lluita contra la corrupció dels poders públics". *Revista Catalana de Dret Públic*, 60, 87-101.

MALEM SEÑA, J.F. (2016). "La corrupción. Algunas consideraciones conceptuales y contextuales". *R.V.A.P.* núm. 104-II, pp. 25-41

PONCE SOLÉ, J. (2016). "El Derecho a una Buena Administración y el Derecho Administrativo iberoamericano del siglo XXI. Buen Gobierno y Derecho a una Buena

Administración contra arbitrariedad y corrupción”. Revista Española de Derecho Administrativo, 173, (s.f).

ARAGUÀS GARCERÀ, Irene. (2020). “Dossier sobre la lluita contra la corrupció des de l’Administració pública”. Revista Catalana de Dret Públic, 60, 228-265.

VELASCO RICO, Clara I. (2020). “L’evolució de la regulació dels grups d’interès i els instruments per al control de la seva activitat. Especial referència a la normativa catalana”. Revista Catalana de Dret Públic, 60, 102-122.

RUBÍ, G., FERRAN TOLEDANO, L., Riquer PERMANYER, B. (2020). “Sobre la corrupció política a Catalunya dins l’Espanya contemporània”. Revista Catalana de Dret Públic, 60, 1-19.

CAPDEFERRO VILLAGRASA, O. (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.

AMENÓS ÁLAMO, J. (2020). “Són els secretaris d’Administració local una eina institucional adequada contra la corrupció”. Revista Catalana de Dret Públic, 60, 20-34.