Oficina Antifrau
de Catalunya

Canal intern d'alertes

Reflexions en relació amb la implantació de canals interns d'alertes en els ens públics: exigències normatives

Oficina Antifrau de Catalunya

Índex

1. Consideracions generals 1

1.1 L'Oficina Antifrau i la protecció de les persones alertadores 1

1.2 Observacions i advertiments 2

2. Previsions de la Directiva (també de la Llei Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals) 4

2.1 Qüestió prèvia: han de disposar els ens públics d'un canal de denúncia interna? 4

2.2 Canals de denúncia interna; característiques generals: establiment de canals (i dels procediments que s'hi ha de seguir); confidencialitat, seguretat i protecció de dades personals 5

2.3 Una definició d'interès: la denúncia interna 9

2.4 Qui pot informar mitjançant aquests canals? Sobre la denúncia anònima . 10

2.5 Qui ha de gestionar aquests canals? És possible l'externalització? 11

2.6 Denúncia per escrit o verbal? 13

2.7 Previsions per al cas que fos possible la denúncia verbal 14

2.8 Consideracions addicionals sobre la denúncia i la seva tramitació 15

2.9 Reflexió final 17

2.10 Orientacions i recomanacions 17

Oficina Antifrau de Catalunya

Canal intern d'alertes

Reflexions en relació amb la implantació de canals interns d'alertes en els ens públics: exigències normatives

1. Consideracions generals

1.1 L'Oficina Antifrau de Catalunya treballa fa anys en la protecció de les persones alertadores; les nostres tasques en relació amb aquesta qüestió s'han intensificat en els darrers mesos arran de l'entrada en vigor de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, relativa a la protecció de les persones que informen sobre infraccions del Dret de la Unió.

El nostre interès s'havia centrat en les **mesures per protegir les persones alertadores**; en aquest moment, però, les previsions de la Directiva (que s'hauria de transposar en breu) materialitzen una concepció més global del **sistema** de protecció de les persones alertadores i ens obliguen a abordar altres qüestions **que afecten directament els ens públics**, entre les quals l'obligació d'implantar **canals de denúncia (alerta) interna** i, per tant, de **dissenyar els corresponents procediments** per rebre, tramitar i emetre un pronunciament sobre aquestes denúncies o alertes[1].

Com s'analitzarà amb posterioritat de manera més detinguda, cal posar en relleu que, a diferència de les denúncies que alguns ens públics tramiten com a "canal extern", com a part fonamental de les funcions que els atribueix la Llei[2], des del punt de vista de la Directiva en aquest cas es tractaria de canals i procediments dissenyats per rebre **denúncies presentades pels propis**

[1] Atès que aquesta nota analitza la Directiva a què s'ha fet referència, per raons de major claredat s'hi utilitza en general la terminologia de la versió en castellà de la Directiva i, per tant, el terme denúncia i els seus derivats, tot i que el terme defensat per l'OAC és preferentment el terme "alerta" i els seus derivats.

[2] L'Oficina Antifrau de Catalunya, per exemple, o també l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades o l'Agència Espanyola de Protecció de Dades, per citar algunes de les que actuen en els àmbits d'aplicació de la Directiva.

treballadors de l'entitat corresponent o per persones que s'hi relacionen en un context laboral (interpretat en sentit ampli) o per tercers vinculats contractualment amb l'entitat, i per rebre denúncies sobre conductes comeses **en el si de l'ens públic**[3].

Atès el termini de transposició de la Directiva i que, si no se'n produís la transposició en termini es podria predicar l'efecte directe d'algunes de les seves disposicions, caldria iniciar ja en aquesta data una reflexió seriosa perquè, en el moment corresponent, els ens públics tinguin configurat aquest canal intern d'alertes i els procediments de tramitació de les denúncies internes.

1.2 Al marge de les consideracions anteriors, abans d'analitzar les previsions de la Directiva caldria formular alguna observació i algun advertiment addicional:

— Caldrà fer una precisió inicial: evidentment les previsions de la Directiva es refereixen **a l'àmbit d'aplicació de la Directiva** previst en els seus primers articles; és força probable que la normativa de transposició ampliï aquest àmbit d'aplicació; d'altra banda, sembla que res no obstaria que els ens públics creessin aquest canal intern de denúncies amb un abast més ampli que el configurat en la Norma Europea perquè s'hi pogués denunciar qualsevol conducta del personal que hi és adscrit que pugui ser contrària a la normativa en vigor i, en general, als principis que presideixen la seva actuació.

— En segon lloc, un advertiment: aquest document constitueix una primera reflexió des de la perspectiva jurídica, reflexió que, d'altra banda, té un caràcter certament provisional atès que s'analitzen substancialment les previsions de la Directiva que hauran de ser objecte de transposició a l'ordenament intern; les consideracions que es fan en aquesta nota inicial es fan, doncs, sense conèixer la normativa de transposició que s'haurà de dictar per complir el mandat de l'article 26 de la Norma Europea.

  Cal posar en relleu, però, que en aquesta nota es recullen en general previsions de la Directiva que deixen poc marge als estats i que venen a configurar, en la majoria, drets i obligacions precisos que no podran ser "modificats" de manera substancial en la normativa de transposició.

— En tercer lloc cal dir que una de les pretensions d'aquesta nota és oferir la informació que permeti prendre les decisions organitzatives i procedimentals corresponents. Quant a aquesta presa de decisions, per avançar algunes de les qüestions essencials que s'analitzaran a continuació caldria apuntar que:

[3] Aquells ens que puguin ser catalogats d'ens competents per funcionar com a canal extern de denúncies hauran de disposar, doncs, d'aquell canal extern, i també d'un altre canal de denúncies, en aquest cas de denúncia interna en els termes de la Directiva, i configurar el corresponent procediment. Una altra tasca que s'haurà de dur a terme en compliment de la Directiva és analitzar si els canals externs de denúncies actuals (els configurats d'acord amb la normativa sectorial d'aplicació), s'adeqüen als requeriments de la Directiva, i determinar els protocols que s'hauran d'articular en relació amb aquests canals i el procediment que s'hi segueix per donar total compliment a les previsions de la Directiva, i específicament a aquelles de relatives a la protecció de les persones alertadores.

- En general, els ens públics haurien de disposar d'un canal intern de denúncies;

- Segons la Directiva, el canal es podria gestionar internament o mitjançant un tercer; no obstant això, quan la decisió s'hagi de prendre en el si d'un ens públic, l'Oficina considera que una eventual externalització requeriria de l'anàlisi de determinats requeriments normatius a què es farà referència posteriorment;

- el canal intern de denúncies s'hauria de configurar de manera que permetés, **com a mínim**, que es poguessin denunciar les infraccions a què es refereix la Directiva comeses en el si de l'entitat;

- el canal intern de denúncies s'hauria de configurar de manera que, **com a mínim,** hi poguessin presentar denúncies els seus treballadors i les altres persones a què es refereix la Directiva, que hi tenen relació en un context laboral;

- es podria determinar que les denúncies s'haguessin de presentar per escrit o verbalment, o d'ambdues maneres.

— Finalment, cal fer notar que els canals d'alerta previstos a la Directiva podrien arribar a coexistir amb altres mecanismes d'alerta ja existents o que es puguin arribar a crear. Les potencials persones alertadores han de tenir la certesa que, si denuncien infraccions del Dret de la Unió dins de l'àmbit d'aplicació de la Directiva o aquelles altres infraccions a les quals la norma de transposició n'estengui l'aplicació, gaudiran de la protecció prevista en la norma europea. Aquelles bústies de denúncia o canals que tinguin un àmbit d'aplicació diferent (subjectiu o per raó de la matèria), si no reuneixen la totalitat dels requisits i garanties exigits per la Directiva, caldrà que ho indiquin de manera expressa i comprensible de manera que no puguin induir a confusió i que la seva gestió no perjudiqui en cap manera el funcionament del sistema previst per la Directiva (per exemple, amb dilacions en el procediment).

En definitiva, la implantació dels canals interns d'alertes requerirà d'una anàlisi conjunta d'aspectes jurídics, organitzatius i de relacionats amb les noves tecnologies de la informació, i també que es garanteixi que el canal intern de denúncies s'integra adequadament dins del sistema **global** de protecció de la persona alertadora en què ens obliga a pensar la Directiva.

2. Previsions de la Directiva (també de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals)

Com s'ha anunciat, les consideracions que es formularan a continuació es fan en relació amb la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre de 2019, relativa a la protecció de les persones que informen sobre infraccions del Dret de la Unió; aquesta nota recull les previsions de la Directiva que fan referència directa als canals interns de denúncia, tot i que també es fa alguna referència als considerants de la Directiva, en allò que pugui ser útil per precisar l'abast, la naturalesa o la finalitat d'algun del preceptes analitzats.

També es farà una referència a la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals, que en el seu article 24 incorpora, des de la perspectiva de la protecció de dades personals, algunes previsions relacionades amb els canals interns de denúncia, previsions que es poden considerar una primera aproximació del dret intern a la Directiva.

Finalment, en aquesta nota s'abordaran les qüestions següents:

— Han de disposar els ens públics d'un canal de denúncia interna?

— Canals de denúncia interna; característiques generals

— Una definició d'interès: la denúncia interna

— Qui pot informar mitjançant aquests canals? Sobre la denúncia anònima

— Qui ha de gestionar aquests canals? És possible l'externalització?

— Denúncia per escrit o verbal?

— Previsions per al cas que fos possible la denúncia verbal

— Consideracions addicionals relatives a la denúncia i a la seva tramitació

2.1 Qüestió prèvia: han de disposar els ens públics d'un canal de denúncia interna?

La resposta a aquesta pregunta **ha de ser que, en general, sí**.

Quant a l'obligació d'establir canals de denúncia interna, l'art. 8.9 de la Directiva determina que en principi n'han de tenir totes les entitats jurídiques del sector públic, incloses les entitats que siguin propietat o estiguin subjectes al control d'aquestes entitats.

El considerant 52è de la Directiva justifica la previsió anterior:

> "Amb la finalitat de garantir, en particular, el respecte de les normes de contractació pública en el sector públic, l'obligació d'establir canals de denúncia interna s'ha d'aplicar **a totes les autoritats contractants i entitats contractants a nivell local, regional i nacional**, però de manera que tingui proporció amb la seva mida."

Els estats membres poden decidir determinades exempcions que **en aquesta data no s'han previst**; així, poden eximir de l'obligació esmentada:

— Els municipis de menys de 10.000 habitants

— Els municipis amb menys de 50 treballadors

— Altres entitats amb menys de 50 treballadors

També poden preveure (tampoc no hi ha previsió en aquest sentit a dia d'avui):

— Que diversos municipis puguin compartir els canals de denúncia interna

— Que aquests canals siguin gestionats per **autoritats municipals conjuntes**

S'exigeix, però, que els canals de denúncia interna compartits estiguin diferenciats i siguin autònoms en relació amb els canals de denúncia externa corresponent (canal extern de què eventualment pogués disposar, en aquest cas, l'autoritat municipal conjunta), separació que, de fet, és la recomanació general de l'Oficina[4].

2.2 Canals de denúncia interna; característiques generals: establiment de canals (i dels procediments que s'hi han de seguir); confidencialitat, seguretat i protecció de dades personals.

Les primeres decisions que hauria de prendre l'entitat pública corresponent en relació amb aquesta qüestió són les relatives a la **configuració del canal** a què s'ha fet referència en els apartats anteriors.

Ens situem ara essencialment en els art. 7 i seg. de la Directiva per formular algunes consideracions en relació amb les **característiques** d'aquests **canals de denúncia interna**. En prendre les seves decisions, al nostre judici els ens públics hauran de tenir especialment en compte les premisses següents:

[4] Entenem que aquí s'està fet referència al fet que si aquesta autoritat municipal conjunta disposa d'un canal extern de denúncies, és a dir, **actua com a autoritat competent amb un canal extern de denúncies**, aleshores ha de separar aquest canal extern del canal intern que gestiona "en nom" d'altres ens locals.
Al marge de les exigències de separació específicament previstes per la Directiva, la recomanació de l'Oficina és que quan un ens actuï com a autoritat competent i disposi, en aquesta condició, d'un canal extern de denúncies, el separi en tot cas del canal intern de denúncies del qual també haurà de disposar.

1. Participació dels interlocutors socials. En aquest apartat cal fer una primera referència a una previsió de la Directiva (art. 8.1) que se situa en la fase prèvia a la posada en marxa dels canals i procediments a què s'està fent referència: la Directiva parla d'un requisit relatiu al procediment previ a la decisió d'establir el canal i el procediment i posar-lo a disposició de les persones destinatàries: l'establiment de canals i procediments de denúncia interna i de seguiment s'ha de fer amb la consulta prèvia als interlocutors socials i d'acord amb ells quan així ho estableixi el Dret nacional.

   De la redacció textual de la Directiva es desprendria que:

   - L'establiment de canals i procediments de denúncia interna i de seguiment s'ha de fer en tot cas amb la **consulta prèvia** als interlocutors socials;

   - I caldrà **acord** amb els interlocutors socials quan ho estableixi d'aquesta manera el Dret Nacional[5].

   Al marge de la previsió de la Directiva, atesa la configuració del canal de denúncia interna, els seus "destinataris" (treballadors i determinats tercers vinculats amb l'ens) i allò que es pot denunciar (infraccions comeses en el si de l'entitat), s'entén que possiblement els ens públics haurien de tenir en compte en aquest punt les normes reguladores de la participació dels interlocutors socials en la determinació de les condicions de treball del personal al servei dels ens públics.

   Aquesta qüestió no s'analitza en aquesta nota.

   Cal senyalar també que, quant a la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, únicament determina que els empleats i tercers han de ser **informats** sobre **l'existència** del que la Llei anomena "sistemes d'informació"[6], associats a aquests canals.

2. **Preferència dels canals interns**. Des d'un punt de vista general també s'ha de tenir en compte que aquests canals es configuren com a **preferents**, en el sentit que la Directiva obliga els estats membres a **promoure la comunicació** mitjançant canals de denúncia interna abans que la comunicació mitjançant

[5] En aquesta nota s'està seguint la versió en castellà de la Directiva. Es podrien produir problemes interpretatius i entendre que només es produirà consulta quan estigui establert d'aquesta manera en l'ordenament intern; les versions en anglès i francès són, respectivament, les següents:
...following consultation and in agreement with the social partners where provided for by national law.
...après consultation des partenaires sociaux et en accord avec ceux-ci lorsque le droit national le prévoit

[6] *Será lícita la creación y mantenimiento de sistemas de información a través de los cuales pueda ponerse en conocimiento de una entidad de Derecho privado, incluso anónimamente, la comisión en el seno de la misma o en la actuación de terceros que contratasen con ella, de actos o conductas que pudieran resultar contrarios a la normativa general o sectorial que le fuera aplicable.* ***Los empleados y terceros deberán ser informados acerca de la existencia de estos sistemas de información***. (Art. 24.1).
Quant a la referència del precepte transcrit a les entitats de Dret privat, cal tenir en compte que l'apartat cinquè del mateix precepte estableix que els principis dels apartats anteriors són aplicables als sistemes de denúncies internes que es poguessin crear a les administracions públiques. A manca d'una norma més específica, aquesta referència deixa un cert marge de discrecionalitat al sector públic per a l'establiment dels seus canals de denúncia, sempre que es respectin els principis generals en matèria de protecció de dades i la normativa en aquesta matèria, els principis de l'article 24 de la LOPDGGD (informació prèvia, limitació del tractament, confidencialitat, supressió de les dades, etc.) i les previsions de la Directiva que analitzem.

canals de denúncia externa, sempre que es pugui tractar la infracció internament de manera efectiva i que el denunciant consideri que no hi ha risc de represàlies (art. 7.2 de la Directiva)[7].

Aquesta obligació de la Directiva s'haurà de tenir en compte en la configuració dels canals, que **s'hauran de dissenyar tenint-la en compte;** la configuració del canal s'hauria de fer, per exemple, de manera que no hi hagi obstacles que dificultin la presentació de la denúncia (ans al contrari) i de manera que les eventuals persones usuàries puguin confiar en la confidencialitat i en una gestió de la seva denúncia d'acord amb les exigències de la Directiva.

3. **S'ha de facilitar informació sobre el canal.** També cal ser especialment curosos amb les previsions de l'art. 7.3 de la Directiva: s'ha de proporcionar **informació apropiada** relativa a l'ús de canals de denúncia interna en els termes establerts per l'article esmentat.

   Una informació clara, complerta i adequada en aquest sentit, sens dubte pot contribuir a promoure la comunicació d'informació mitjançant canals de denúncia interna[8].

4. **Confidencialitat.** El canal s'ha de dissenyar, establir i gestionar d'una manera segura que garanteixi la **confidencialitat** de la identitat de la persona denunciant i també de qualsevol tercer esmentat a la denúncia (art. 9.1 a) de la Directiva).

   Quant al deure de confidencialitat, l'art. 16 de la Directiva determina que la identitat de la persona denunciant no s'ha de revelar sense el seu consentiment exprés, a cap persona que no sigui un membre autoritzat del personal competent per rebre o seguir les denúncies, i que això s'aplica a qualsevol informació de la qual es pugui deduir, directament o indirecta, la identitat de la persona denunciant[9].

---

[7] La raó de ser d'aquesta prelació rau a enfortir la integritat institucional, promovent una cultura de l'obertura segons la qual la cúpula directiva de l'organització té interès a ser la primera coneixedora de la infracció que posa en risc l'interès públic i, com a contrapartida, garanteix la protecció de la persona alertadora i un tractament adequat de la denúncia. Addicionalment, aquest esquema mitiga el dany reputacional que es pot produir per a la institució si la persona alertadora prioritza denunciar a instàncies alienes o, fins i tot, fer-ho públicament.
En aquest sentit, el Considerant 47è. de la Directiva també fa referència a la necessitat que la informació pertinent arribi ràpidament a qui està més proper al problema i té més possibilitats tant d'investigar-lo com competències per posar-hi remei.

[8] Considerant 59è:
"Les persones que estiguin considerant la possibilitat de denunciar infraccions del Dret de la Unió han de poder prendre una decisió fonamentada sobre la seva conveniència, o sobre quan i com fer-ho. Les entitats jurídiques dels sectors privat i públic que disposin de procediments de denúncia interna han de facilitar-ne informació, i també sobre els procediments de denúncia externa a les autoritats competents. És essencial que aquesta informació sigui clara i fàcilment accessible fins i tot, en la major mesura possible, per a persones que no siguin els treballadors que estiguin en contacte amb l'entitat ateses les seves activitats laborals, com prestadors de serveis, distribuïdors, proveïdors i socis comercials. Per exemple, aquesta informació es podria exposar en un lloc visible que sigui accessible a totes aquestes persones i en el lloc web de l'entitat, i també es podria incloure en cursos i seminaris de formació sobre ètica i integritat."

[9] En aquest punt l'art. 24.3 de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, estableix textualment que: "3. Deberán adoptarse las medidas necesarias para preservar la identidad y garantizar la confidencialidad de los datos

5. **Seguretat del canal**. El canal s'ha de dissenyar, establir i gestionar d'una **manera segura** que **impedeixi l'accés a la denúncia** a personal no autoritzat.

   En aquest punt cal senyalar que l'art. 24 de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, que també estem analitzant en aquesta nota, estableix, textualment, el següent:

   > "2. El acceso a los datos contenidos en estos sistemas quedará limitado exclusivamente a quienes, incardinados o no en el seno de la entidad, desarrollen las funciones de control interno y de cumplimiento, o a los encargados del tratamiento que eventualmente se designen a tal efecto. No obstante, será lícito su acceso por otras personas, o incluso su comunicación a terceros, cuando resulte necesario para la adopción de medidas disciplinarias o para la tramitación de los procedimientos judiciales que, en su caso, procedan.
   >
   > Sin perjuicio de la notificación a la autoridad competente de hechos constitutivos de ilícito penal o administrativo, solo cuando pudiera proceder la adopción de medidas disciplinarias contra un trabajador, dicho acceso se permitirá al personal con funciones de gestión y control de recursos humanos."

6. **Tractament de dades personals.** Quant al **tractament de dades personals,** l'article 17 de la Directiva estableix que s'ha de fer d'acord amb la normativa d'aplicació, i específicament el Reglament General de Protecció de Dades. Encara en relació amb la **protecció de dades personals**, l'article a què s'acaba de fer referència estableix una obligació: no s'han de recopilar dades personals la pertinència de les quals no esdevingui manifesta per tractar una denúncia específica; si es recopilen per accident, s'han d'eliminar sense dilació indeguda.

   La Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, precisa encara més aquesta qüestió, en l'article 24.4, quan determina que:

   > "Los datos de quien formule la comunicación y de los empleados y terceros deberán conservarse en el sistema de denuncias únicamente durante el tiempo imprescindible para decidir sobre la procedencia de iniciar una investigación sobre los hechos denunciados.
   >
   > En todo caso, transcurridos tres meses desde la introducción de los datos, deberá procederse a su supresión del sistema de denuncias, salvo que la finalidad de la conservación sea dejar evidencia del funcionamiento del modelo de prevención de la comisión de delitos por la persona jurídica. Las denuncias a las que no se haya dado curso solamente podrán constar de forma anonimizada, sin que sea de

---

correspondientes a las personas afectadas por la información suministrada, especialmente la de la persona que hubiera puesto los hechos en conocimiento de la entidad, en caso de que se hubiera identificado."
Hi ha una excepció establerta a l'art. 16.2 de la Directiva: que hi hagi una obligació necessària i proporcionada imposada por el Dret de la Unió o nacional en el context d'una investigació duta a terme per les autoritats nacionals o en el marc d'un procés judicial, específicament per salvaguardar el dret de defensa de la persona afectada. En el mateix sentit l'art. 24.2 de la Llei orgànica a què s'acaba de fer referència.

aplicación la obligación de bloqueo prevista en el artículo 32 de esta ley orgánica.

Transcurrido el plazo mencionado en el párrafo anterior, los datos podrán seguir siendo tratados, por el órgano al que corresponda, conforme al apartado 2 de este artículo, la investigación de los hechos denunciados, no conservándose en el propio sistema de información de denuncias internas."

Caldrà analitzar detingudament totes aquestes premisses i ser especialment estricte en relació amb aquesta qüestió; és interessant fer notar que, als efectes del tractament de dades personals, en aquest precepte de la Llei orgànica es fa una diferència entre manteniment de les dades en el **sistema de denúncies** i tractament posterior de les dades, per l'òrgan a qui correspongui quan de la denúncia es derivi una investigació posterior.

2.3 Una definició d'interès: la denúncia interna

Al marge de les qüestions anteriors, la nostra anàlisi ha de partir necessàriament d'una de les definicions incloses a l'art. 5 de la Directiva, la determinació de què sigui una **denúncia interna**. D'acord amb el precepte esmentat, en el número 4), **denúncia interna** és la comunicació verbal o per escrit d'informació sobre **infraccions dins d'una entitat jurídica dels sectors privat o públic[10].**

Per tant i si concretem la definició:

— Denúncia interna seria la informació sobre infraccions que s'hagin comès dins de l'ens públic corresponent;

— En principi, aquesta informació es podria comunicar verbalment o per escrit; la forma de comunicació (verbal / escrita) és indiferent als efectes de considerar denúncia una comunicació als efectes de la Directiva.

L'altre referent normatiu a què hem dit que faríem referència, la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, també determina què s'hagi de considerar denúncia interna en parlar dels **sistemes d'informació de denúncies internes:** l'art. 24.1 fa referència al fet d'informar de la comissió **en el si de l'entitat o en l'actuació de tercers que hi contractessin** d'actes o conductes que poguessin esdevenir contraris a la normativa general o sectorial que sigui aplicable[11].

[10] A les denúncies internes i el seguiment es dediquen específicament l'art. 7 i seg. de la Directiva, a què ja hem fet una primera referència amb anterioritat.

[11] "Será lícita la creación y mantenimiento de **sistemas de información** a través de los cuales pueda ponerse en conocimiento de una entidad de Derecho privado, incluso anónimamente**, la comisión en el seno de la misma o en la actuación de terceros que contratasen con ella, de actos o conductas que pudieran resultar contrarios a la *normativa general o sectorial que le fuera aplicable***. *Los empleados y terceros deberán ser informados acerca de la existencia de estos sistemas de información.*"

La Llei orgànica utilitza el concepte **"sistema d'informació"**, potser més "harmònic" amb la normativa sobre protecció de dades personals, però en aquest context entenem que pensa en canals interns de denúncia en el marc dels quals es recullen, evidentment, dades personals (es pot veure en aquest punt l'art. 24.5 de la Llei orgànica). Aquestes dades personals seran, en general, les dades de les persones denunciants, de la persona o les persones denunciades, dels testimonis i d'altres persones potencialment involucrades en l'il·lícit objecte de la denúncia.

Veiem aquí un matís d'interès: la Llei orgànica esmentada amplia el concepte de denúncia interna a la denúncia de **conductes de terceres persones** que contractessin amb l'entitat; atès que estem fent referència a "denúncies internes" semblaria que aquests actes o conductes il·lícits comesos per aquests tercers contractistes s'haurien de produir en les seves **relacions contractuals amb l'entitat en qüestió**.

2.4 Qui pot informar mitjançant aquests canals? Sobre la denúncia anònima

En aquesta nota s'està fent una anàlisi de la Directiva i, com ja hem anunciat, cal tenir necessàriament en compte que la Directiva pivota sobre el fet que la informació sobre infraccions s'hagi obtingut en un context laboral, entès "context laboral" en un sentit ampli (art. 4). Aquest element central de la Directiva també està present en les previsions de l'art. 8.2 quan determina quines persones poden comunicar informació sobre infraccions mitjançant aquests canals:

— Els treballadors de l'entitat;

— Treballadors no assalariats en el sentit de l'art. 49 TFUE;

— Accionistes i persones que pertanyin a l'òrgan d'administració, direcció o supervisió d'una empresa, inclosos els membres no executius;

— Voluntaris i treballadors en pràctiques, si fos el cas, percebin o no remuneració;

— Qualsevol persona que treballi sota la supervisió i la direcció de contractistes, subcontractistes i proveïdors;

— Persones que comuniquin informació sobre infraccions obtinguda en el marc d'una relació laboral ja conclosa.

Des de la perspectiva de la Directiva (que podria ser ampliada, però, pels estats) els canals de denúncia interna estan reservats, doncs, a les persones a què s'ha fet referència anteriorment[12].

Aquesta qüestió podria semblar problemàtica en relació amb la possible admissió de **denúncies anònimes** (de fet, el problema es podria plantejar en relació amb altres previsions de la Directiva). Efectivament, si s'exigeix aquella condició subjectiva per poder utilitzar els canals de denúncia interna (que qui alerta sigui treballador, personal de les contractistes...), es podria arribar a pensar que la Directiva de fet portaria a demanar la identificació de la persona que informa sobre la infracció mitjançant un canal de denúncia interna[13].

[12] El considerant 55 de la Directiva formula algunes consideracions d'interès en relació amb les entitats del sector privat.

[13] El Dictamen 1/2006, de l'1 de febrer, del Grup de Treball de l'art. 29 sobre protecció de dades en determinats camps (l'actual Comitè Europeu de Protecció de Dades) plantejava dubtes en relació amb la licitud de l'acceptació de les denúncies anònimes i considerava que només les denúncies identificades havien de ser comunicades mitjançant el sistema de denúncies d'irregularitats; no obstant això, el Dictamen accepta que l'existència d'aquest sistema de denúncies pot donar lloc que es presentin denúncies anònimes perquè les persones denunciants no sempre estan en la

En relació amb aquest possible dubte, cal constatar que l'Oficina s'ha manifestat obertament a favor de l'admissió de la denúncia anònima; apuntem alguns elements que recolzen aquest posicionament:

— Tot i que d'acord amb la Directiva, l'admissió de la denúncia anònima resta "en mans" del Dret intern, cal posar en relleu que la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, admet explícitament que es puguin presentar denúncies anònimes mitjançant aquest tipus de canals (art. 24.1)[14].

— L'art. 9.1 e) de la Directiva, en seu de procediments de denúncia interna i seguiment, fa referència específicament al seguiment diligent de les denúncies anònimes quan així ho determini el Dret nacional.

En aquest context semblaria, doncs, que en el cas de les denúncies anònimes s'hauria de presumir que la persona que informa sobre la infracció compleix aquella exigència subjectiva. Això al marge de la llibertat organitzativa de què en principi sembla que disposarien els ens públics per configurar el seu canal intern de denúncies, també en relació amb qui pot denunciar mitjançant el canal intern, sempre que, evidentment, com a mínim permetés la presentació de les denúncies a què fa referència la Directiva Europea[15].

2.5 Qui ha de gestionar aquests canals? És possible l'externalització?

La Directiva conté previsions en relació amb aquesta qüestió en l'art. 8.5:

— Els canals es poden gestionar internament, o els pot proporcionar un tercer.

Quant a una eventual "externalització" del canal intern de denúncies, sens perjudici de l'observació que farem posteriorment, *a priori* podríem pensar en un contracte de serveis d'acord amb les previsions de la Llei de contractes del sector públic.

Hi ha altres models possibles, però; en relació amb això el considerant 54è de la Directiva precisa que aquests tercers:

> "... poden ser proveïdors de plataformes de denúncia externa, assessors externs, auditors, representants sindicals o representants dels treballadors."[16]

posició o tenen la disposició psicològica per a presentar denúncies identificades, i venia a establir que, de fet, les denúncies anònimes són una realitat que no es pot obviar en el si de les empreses.
En tot cas, l'art. 24 de la LOPDGDD s'hi refereix expressament i entenem que supera l'anterior criteri d'exclusió de les denúncies anònimes que l'*Agencia Española de Protección de Datos* establia en el seu Informe 128/2007, per tal de garantir l'exactitud i la integritat de la informació continguda en aquests sistemes.

[14] *"Será lícita la creación y mantenimiento de sistemas de información a través de los cuales pueda ponerse en conocimiento de una entidad de Derecho privado,* ***incluso anónimamente****, la comisión en el seno de la misma o en la actuación de terceros que contratasen con ella, de actos o conductas que pudieran resultar contrarios a la normativa general o sectorial que le fuera aplicable. Los empleados y terceros deberán ser informados acerca de la existencia de estos sistemas de información."* (Art. 24.1).

[15] Aquesta, com altres qüestions, podria dependre de la transposició al dret intern que es faci de la Directiva.

[16] En el supòsit que l'entitat opti perquè els canals siguin proporcionats per un tercer, caldrà tenir en compte que aquest tercer tindrà la consideració d'encarregat del tractament d'acord amb la normativa de contractes del sector

En tot cas, quan es planteja la qüestió de l'externalització en l'àmbit de les administracions públiques possiblement calgui tenir específicament en compte una qüestió rellevant i és que, d'acord amb les premisses sobre les quals es construeix el nostre sistema jurídic, es reserva als funcionaris públics l'exercici de les funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques[17].

Si la gestió del canal intern d'alertes ha d'implicar l'exercici de potestats públiques, sembla que aquestes potestats, les han d'exercir funcionaris públics, i afegir a aquesta reflexió les previsions de l'art. 17 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic que, en relació amb els contractes de serveis, determina que no poden ser objecte d'aquests contractes els serveis que impliquin exercici de l'autoritat inherent als poders públics.

— Si s'opta per la gestió interna, que, ateses les potestats públiques que entenem que es veuen implicades, seria l'opció que en tot cas recomanaria l'Oficina en el cas del sector públic[18], la gestió haurà de recaure en una persona o departament que es designin a aquest efecte.

D'altra banda, de cara a una possible gestió interna del canal, es crida l'atenció sobre determinades previsions contingudes a l'art. 9.1 c) de la Directiva que fa una diferència entre **rebre** la denúncia i **fer el seguiment** de la denúncia:

— En cas de gestió interna s'ha de designar una persona o departament **imparcial** que sigui competent per **seguir** les denúncies[19]; s'entén per seguiment "qualsevol acció endegada pel destinatari d'una denúncia o qualsevol autoritat competent a l'efecte de valorar l'exactitud de les al·legacions fetes en la denúncia i, si escaigués, de resoldre la infracció denunciada, fins i tot mitjançant mesures com investigacions internes, investigacions, accions judicials, accions de recuperació de fons o l'arxivament del procediment" (art. 5.12 de la Directiva).

— Aquesta persona pot ser la mateixa persona o departament que rep les denúncies (*a sensu contrario*, podria tractar-se de dos persones o departaments diferents);

públic i la normativa en matèria de protecció de dades. En aquest sentit seria necessari comprovar en el marc del procediment contractual, si fos el cas, la solvència de l'empresa encarregada. També caldrà tenir en compte la necessitat que es dicti el corresponent acte jurídic o se subscrigui un contracte entre el responsable i l'encarregat del tractament d'acord amb l'art. 28.3 de l'RGPD i tenir especial cura en les mesures de seguretat establertes en el tractament de les denúncies per part de l'encarregada del tractament, atesa la informació especialment sensible que es pot comunicar mitjançant aquests sistemes d'informació interns.

[17] Es pot fer una remissió en aquest punt a les previsions de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre).

[18] O la gestió mitjançant les fórmules conjuntes públiques previstes per la Directiva.

[19] De la redacció de l'art. 24.2 de la LOPDGDD i del Dictamen 1/2006, de l'1 de febrer, del Grup de Treball de l'art. 29 sobre protecció de dades, sembla que en principi s'hauria d'excloure per a la gestió del canal el personal amb funcions de gestió i control de recursos humans de l'entitat, que només tindria accés a la informació de la denúncia (amb les dades mínimes i imprescindibles) si calgués procedir a l'adopció de mesures disciplinàries contra la persona treballadora.

Qui faci el seguiment de la denúncia és qui ha de mantenir la comunicació amb la persona denunciant i, si fos necessari, sol·licitar-li informació addicional i donar-li resposta.

Les designacions de les persones o els departaments a qui s'assigni aquestes funcions haurien de ser **clares, expresses i transparents** (possiblement seria una bona pràctica incloure aquesta informació en la informació general que la Directiva exigeix que es faci pública en relació amb els canals interns)[20].

L'Oficina recomana que aquestes posicions siguin ocupades per perfils professionals que tinguin **independència** efectiva respecte de la cúpula de l'organització, que estigui garantida la seva indemnitat enfront represàlies, que hagin rebut **formació** especialitzada, que tinguin atribuït un mandat clar per a investigar i que no es trobin en una situació de conflicte d'interès.

2.6 Denúncia per escrit o verbal?

D'acord amb l'article 9.2 de la Directiva, aquests canals han de permetre que es denunciï:

— Per escrit o verbalment

— **O** d'ambdues maneres

Per tant, quant als canals interns **no és obligatori disposar de vies per rebre denúncies verbals**, cosa que sí que és obligatòria en relació amb els canals de denúncia externa[21].

Sens perjudici del que pogués establir la legislació interna, des del punt de vista de la Directiva, els ens públics podrien determinar aquesta circumstància en configurar el seu canal de denúncies internes i decidir si admeten la denúncia verbal[22].

A continuació es recullen les previsions de la Directiva aplicables en el cas que fos possible la denúncia verbal.

---

[20] Tot i que en relació amb el sector privat, l'art. 56è de la Directiva conté algunes consideracions interessants en relació amb les persones o departaments més adequats perquè se'ls encarreguin les funcions de rebuda i seguiment de les denúncies: això depèn de l'estructura de l'entitat, però, en qualsevol cas, la seva funció ha de permetre que se'n garanteixi la independència i l'absència de conflictes d'interès. Es fa referència expressa a responsables de compliment normatiu, de recursos humans, d'integritat, d'assumptes jurídics, de privacitat, financers, d'auditoria.

[21] Interessant en aquest punt el considerant 53è de la Directiva:
"Sempre que es garanteixi la confidencialitat de la identitat de la persona denunciant, correspon a cada entitat jurídica individual del sector privat i públic definir el tipus de canals de denúncia que s'hagin d'establir. Més concretament, els canals de denúncia han de permetre que les persones denunciïn per escrit i que ho puguin fer per correu, mitjançant una bústia física destinada a recollir denúncies o mitjançant una plataforma en línia, ja sigui a la intranet o a internet, o que denunciïn verbalment, per línia d'atenció telefònica o mitjançant un altre sistema de missatgeria vocal, o ambdós. A petició de la persona denunciant, aquests canals també han de permetre denunciar mitjançant la celebració de reunions presencials en un termini raonable."

[22] Partim de la premissa que en el marc del nostre sistema jurídic no es pot plantejar no admetre denúncies escrites i admetre'n la presentació únicament de manera verbal.

2.7 Previsions per al cas que fos possible la denúncia verbal

Si fos possible la denúncia verbal, la denúncia s'hauria d'articular (art. 9.2):

— Per via telefònica

— **o** mitjançant altres sistemes de missatgeria de veu

— **i** si ho sol·licita prèviament la persona denunciant, per mitjà d'una reunió presencial dins d'un termini raonable

1. En el cas que per denunciar s'utilitzés una línia telefònica o un altre sistema de missatgeria de veu **amb gravació** (Art. 18.2 de la Directiva), a reserva del consentiment de la persona denunciant, l'ens públic corresponent tindria dret a documentar la denúncia verbal d'una de les maneres següents:

    - mitjançant una gravació de la conversa en un format durador i accessible, o
    - mitjançant una transcripció complerta i exacta de la conversa que faci el personal responsable de tractar la denúncia.

    S'hauria d'oferir a la persona denunciant l'oportunitat de comprovar, rectificar i acceptar mitjançant la seva signatura la transcripció de la trucada.

2. En el cas que per denunciar s'utilitzés una línia telefònica o un altre sistema de missatgeria de veu **sense gravació** (Art. 18.3 de la Directiva), l'ens públic tindria dret a documentar la denúncia verbal en forma d'acta pormenoritzada de la conversa; l'acta l'hauria d'aixecar el personal responsable de tractar la denúncia. S'hauria d'oferir a la persona denunciant l'oportunitat de comprovar, rectificar i acceptar mitjançant la seva signatura la transcripció de la trucada.

3. Si la persona denunciant sol·licités una reunió amb el personal de l'ens públic corresponent amb la finalitat de denunciar verbalment, s'hauria de garantir, a reserva del consentiment de la persona denunciant, que es conservin registres complerts i exactes de la reunió en un format durador i accessible.

    Hi hauria dret a documentar la reunió d'una de les maneres següents:

    - Mitjançant una gravació de la conversa en un format durador i accessible **o**
    - Mitjançant una acta pormenoritzada de la reunió preparada pel personal responsable de tractar la denúncia.

    S'hauria d'oferir a la persona denunciant l'oportunitat de comprovar, rectificar i acceptar mitjançant la seva signatura l'acta de la reunió.

2.8 Consideracions addicionals sobre la denúncia i la seva tramitació

En aquest estudi inicial caldria exposar finalment, de manera sistemàtica, algunes consideracions sobre la gestió de la denúncia, des del seu registre fins a la finalització de la tramitació:

— Cal informar prèviament de l'existència del canal.

  Aquesta informació es podria proporcionar, per exemple, en el moment que la persona s'incorpori al servei públic o mitjançant els documents sobre polítiques internes de l'entitat. Atès que també caldria informar altres persones legitimades per utilitzar aquests canals, es podria comptar amb una secció específica a la pàgina web institucional dedicada als sistemes interns de denúncia.

— Les denúncies s'han de **registrar** d'acord amb l'art. 18.1 de la Directiva. S'ha de portar un registre de les denúncies rebudes, en relació amb el qual s'han de complir els requisits de confidencialitat a què s'ha fet referència.

— També caldrà tenir en compte els **deures d'informació** previstos a la normativa de protecció de dades (arts. 13 i següents de l'RGPD). En concret, la informació que caldria facilitar a la persona alertadora hauria de ser com a mínim la que preveu l'art. 13.1 de l'RGPD i podria ser facilitada, per exemple, en el formulari de la denúncia interna[23].

— Quant a la **conservació de les denúncies,** d'acord amb l'art. 18.1 de la Directiva (i segurament per la influència de la normativa de protecció de dades personals) les denúncies s'han de conservar únicament pel període necessari i proporcionat a l'efecte de complir amb els requisits imposats per la normativa de la Unió o nacional; en aquest punt s'hauran de tenir en compte les previsions de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, a què s'ha fer referència anteriorment.

— Un cop rebuda la denúncia, se n'ha de generar **un acusament de rebuda** a la persona denunciant en el termini de set dies a partir de la rebuda (art. 9.1 b) de la Directiva).

— S'ha de fer un **seguiment diligent** de la denúncia per la persona o el departament designats per fer el seguiment que, com s'ha dit, poden ser diferents a la persona o departament que rebi la denúncia (art. 9.1 c) i d) de la Directiva); aquest seguiment diligent també s'ha de produir quant a les denúncies anònimes (art. 9.1 e) de la Directiva).

— La persona o el departament designats per fer el seguiment de les denúncies han de mantenir la **comunicació** amb la persona denunciant i, si fos necessari, li ha de sol·licitar informació addicional (art. 9.1 c) de la Directiva).

[23] Una altra qüestió que cal tenir en compte -i que no és qüestió pacífica- és el compliment dels deures d'informació a la persona denunciada. S'ha de valorar especialment si la informació que caldria facilitar a la persona denunciada pot ser diferida mentre la investigació es trobi en curs i pugui posar en perill les actuacions indagatòries; en tot cas, la identitat de la persona denunciada també és objecte de protecció d'acord amb la Directiva.

— La persona o el departament designats per fer el seguiment de les denúncies **han de donar resposta** a la persona denunciant (art. 9.1 c) de la Directiva).

— S'ha de "**donar resposta a la denúncia**" en un termini raonable, que no pot ser superior a tres mesos a partir de l'acusament de rebuda (si no es va trametre un acusament de rebuda a la persona denunciant, es tractaria de tres mesos a partir que vencés el termini de set dies posterior a la denúncia - art. 9.1 f) de la Directiva-).

En relació amb què sigui "donar resposta a la denúncia", en espera de la transposició que es faci de la Directiva al Dret intern, cal tenir en compte que la Directiva **no determina quina hagi de ser la naturalesa d'aquesta "resposta"**, però podria semblar (en aquest mateix sentit les previsions de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, ja analitzades) que no es refereix a "acabar" el **procediment derivat** de la denúncia (un procediment disciplinari, per exemple), sinó a la "determinació de què s'ha de fer amb la denúncia". Pot ser útil a efectes d'aquesta determinació el que esmenta el considerant 57è de la Directiva:

> "En el context de la denúncia interna d'infraccions, informar el denunciant, en la mesura del que sigui jurídicament possible i de la manera més completa possible, sobre el seguiment de la denúncia és crucial per generar confiança en l'eficàcia del sistema de protecció dels denunciants i reduir la probabilitat que es produeixin noves denúncies o revelacions públiques innecessàries. **S'ha d'informar el denunciant, en un termini raonable, de les accions previstes o adoptades per seguir la denúncia i els motius per triar aquest seguiment.** El seguiment pot incloure, per exemple, la remissió a altres canals o procediments quan la denúncia afecti exclusivament els drets individuals del denunciant, arxiu del procediment atesa la manca de proves suficients o per altres motius, posada en marxa d'una investigació interna i, si s'escau, als seus resultats i qualsevol mesura adoptada per abordar el problema plantejat, tramesa a una autoritat competent per prosseguir la investigació en la mesura que aquesta informació no afecti a la investigació interna o als drets de l'interessat. En tots els casos, el denunciant ha de ser informat dels avenços i el resultat de la investigació. En el transcurs de la investigació, ha de ser possible demanar al denunciant que proporcioni informació addicional, tot i que no hi hagi cap obligació de fer-ho."

I segons el considerant 58è:

> "Un termini raonable per informar el denunciant no ha d'excedir de tres mesos. Quan s'estigui considerant encara el seguiment apropiat, s'ha d'informar el denunciant d'això, i també de qualsevol altra resposta que hagi d'esperar."

2.9 Reflexió final

Fins que no s'hagi aprovat la normativa de transposició, els continguts d'aquesta nota tenen necessàriament un caràcter no definitiu.

En aquest sentit, i fins que aquesta transposició no s'hagi produït, la recomanació de l'Oficina Antifrau és que els diferents equips directius de les organitzacions afectades per la Directiva, i molt especialment els que gestionen fons provinents de la Unió Europea, en facin un lectura acurada i prenguin les decisions organitzatives necessàries per donar compliment directe al mandat europeu. Aquest compliment possiblement no tindrà una forma idèntica en tots els ens públics afectats, ja que hi ha diversos elements organitzatius en joc com, per exemple, la grandària de l'organització, la disponibilitat de recursos, el model organitzatiu i de gestió dels recursos humans o la cultura professional. Aquest plantejament haurà de tenir en compte un vessant triple: jurídic, tecnològic I organitzatiu.

No obstant això, sí que hi ha un element comú: són les persones que ocupen càrrecs directius les que han de prendre les decisions inicials i elaborar les propostes que portin a la posada en marxa a les seves organitzacions d'un canal intern d'alertes. Com moltes de les decisions directives vinculades amb la innovació organitzativa implicarn un cert nivell d'incertesa, que es reduirà en proporció al respecte als principis que es dedueixen de la Directiva, com són la necessitat que la gestió del canal intern recaigui en una persona o òrgan independent de caràcter tècnic i no polític, i que estigui adequadament protegit de pressions indegudes; que s'assignin els recursos necessaris perquè les alertes es puguin tramitar de manera eficaç, i que es garanteixi la confidencialitat de les dades tractades i molt especialment les de la persona alertadora, a la qual la normativa vol garantir una total indemnitat a què ha de coadjuvar l'organització i el funcionament del canal intern d'alertes.

2.10 Orientacions i recomanacions

Recapitulant algunes de les ja apuntades i afegint-t'hi les que l'Oficina ha fet públiques en forma d'al·legacions a projectes de disposicions de caràcter general municipals, llistem, sense ànim exhaustiu, algunes pautes útils per a la implantació de canals interns als ens públics:

Necessitat, denominació i naturalesa del canal

1. Cal que les entitats jurídiques del sector públic (incloses les entitats que siguin propietat o estiguin subjectes al control d'aquestes entitats) comptin amb un canal intern de denúncia adaptat a les previsions normatives en vigor sobre aquest tipus de canals, i en concret a la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 d'octubre, relativa a la protecció de les persones que informin sobre infraccions del Dret de la Unió, i també a l'article 24 de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia del drets digitals. Cal tenir present, així mateix, que l'ordre HFP/1030/2021 obliga a tota entitat, decisora o executora, que participi en l'execució de mesures del Pla de Recuperació, Transformació i

Resiliència (PRTR), a disposar d'un "Pla de mesures antifrau" que prevegi l'existència de mesures de detecció (succintament desenvolupades en l' annex II.B.5).

2. Cal distingir dos dissenys procedimentals diferenciats: la bústia de consultes o dilemes ètics per un costat, i el canal de denúncies, per l'altre. Quant a la norma que reguli el canal, cal que se'n defineixi de manera adequada el nom i els objectius, per tal que quedi clar que s'està configurant un canal de denúncies, de manera que no indueixi a error o confusió a les persones potencialment usuàries.

3. Cal tenir en compte que les comunicacions que es reben mitjançant el canal de denúncies marquen l'inici d'un procediment administratiu, possiblement assimilable als procediments d'informació reservada o informació prèvia comuns en la nostra normativa (article 55 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, per exemple).

Àmbit subjectiu i objectiu

4. Cal que el canal permeti la presentació de denúncia per part del personal de l'ens corresponent, en els termes amplis en què la Directiva defineix el context laboral. No hi ha, però, inconvenient, a ampliar aquest mínim i, en ús de la llibertat organitzativa, obrir el canal a terceres persones, incloses les jurídiques, o a la ciutadania en general. En qualsevol cas, cal ser coherent amb el criteri adoptat a l'hora d'ubicar el canal, fer-ne difusió i garantir l'accés a les persones que en siguin usuàries potencials.

5. Cal que s'hi pugui alertar sobre conductes comeses en el si de l'ens públic, que entrin dins de l'àmbit previst en la Directiva. Això no obstant, es considera una bona pràctica ampliar aquest abast i permetre comunicar qualsevol conducta contrària a la norma en vigor i, en general als principis que presideixin la seva actuació. L'Oficina Antifrau encoratja els ens locals a encaixar el canal en el sistema d'integritat de la institució.

Configuració del canal i ús dels mitjans tecnològics

6. Sobre el procés d'implantació és necessària, si més no, la consulta prèvia als interlocutors socials (article 8.1).

7. Cal que els ens públics es dotin de les eines i els mitjans tecnològics que permetin el compliment estricte de les previsions de la Directiva.

8. Cal que es configuri el canal de manera que permeti mantenir una comunicació bidireccional i continuada amb la persona alertadora.

Registre de la denúncia

9. Quant a la norma que reguli el canal, cal que s'hi expliciti l'obligació d'assessorar les persones que estan considerant la possibilitat de denunciar, i que se'ls indiqui el canal de denúncia més adequat o el procediment alternatiu disponible si la informació que es vol comunicar excedeix de l'àmbit competencial d'un determinat canal.

10. S'ha de tenir en compte que les entitats corresponents tenen el deure de portar un registre de totes les denúncies rebudes.

11. Cal assegurar que el registre compleix els requisits fixats per la norma pel que fa a la confidencialitat, la forma i el termini de conservació de la denúncia.

Estatut de protecció de les persones alertadores

12. L'ens públic corresponent ha de comptar amb l'estructura organitzativa i els recursos necessaris per garantir l'adequada protecció de les persones alertadores , de manera que s'asseguri l'adequat compliment de les previsions de la Directiva i la normativa de transposició relatives a aquesta qüestió.

Confidencialitat de la identitat de la persona alertadora

13. Cal que es dissenyi i s'estableixi el canal i que es gestionin les denúncies internes d'una manera segura que garanteixi que la confidencialitat de la identitat del denunciant i qualsevol altra persona esmentada a la denúncia està protegida, i que impedeixi l'accés al personal no autoritzat.

14. Quant a la norma que reguli el canal, cal que s'hi reculli expressament l'obligació d'informar la persona denunciant, de manera motivada, de qualsevol revelació de la seva identitat.

15. És necessari distingir entre confidencialitat de la identitat i anonimat, i cal que aquests conceptes es traslladin de manera adequada a la norma que reguli el canal.

16. Cal plantejar-se l'anonimat com una solució raonable i conjunturalment adequada per reforçar la protecció de la persona alertadora. Els obstacles legals, adduïts tradicionalment, poden considerar-se superats en una visió integradora, avalada per la jurisprudència i per la pràctica de les autoritats de prevenció i control de la corrupció. L'Oficina Antifrau de Catalunya i altres entitats, en l'àmbit autonòmic i local, han constatat que la denúncia anònima augmenta el flux de denúncia sense afectar-ne la qualitat ni incrementar significativament el nombre de denúncies falses.

Obligacions de les persones alertadores

17. No s'han d'establir requeriments formals estrictes que puguin desincentivar l'alerta o impliquin el rebuig d'alertes que mereixen ésser tingudes en compte i valorades.

18. No s'han d'introduir càrregues accessòries que puguin desencoratjar les persones en l'ús dels canals interns, com per exemple la de descriure els fets d'una determinada manera o de proporcionar documentació o informació addicional en la mesura en què poden inhibir o dissuadir l'alertador/a potencial i, fins i tot, posar en risc la persona alertadora.

19. En tot cas, quant a la norma que reguli el canal, cal assegurar que qualsevol obligació que s'hi estableixi té empara legal suficient.

20. Cal recordar que una de les tasques principals de les persones encarregades de la gestió d'aquests canals és la d'analitzar i destriar tota la informació que hi arribi; no es pot traslladar aquesta tasca a la persona alertadora.

21. És convenient deixar clar que no queda protegit el denunciant de mala fe, però convé evitar la imposició d'exigències més enllà de la bona fe, entesa com la creença raonable que els fets denunciants són certs. En aquest sentit, s'ha de centrar l'atenció en els fets i no escrutar el comportament ni les motivacions personals de la persona alertadora en el benentès que, des de la perspectiva de la investigació, esdevenen irrellevants.

Tramitació de les alertes: recepció i admissió

22. Cal configurar el canal de manera que permeti denunciar per escrit o verbalment, o d'ambdues maneres.

23. Cal tenir en compte que la denúncia verbal ha de ser possible per via telefònica o qualsevol altre sistema de missatgeria de veu i, prèvia sol·licitud de la persona denunciant, per mitjà d'una reunió presencial en un termini raonable.

24. Quant a la norma que reguli el canal, cal recollir-hi l'obligació d'emetre un acusament de recepció de la denúncia que s'haurà de lliurar a la persona alertadora en el termini màxim de set dies a partir de la recepció.

25. Cal recordar que, d'acord amb la Directiva, s'ha de fer un seguiment diligent de totes les denúncies rebudes.

26. Quant a la norma que reguli el canal, cal assegurar que totes les causes d'inadmissió de la denúncia que s'hi estableixen estan recolzades en previsions de rang legal.

Tramitació de les alertes: finalització de les comprovacions

27. Cal fixar un termini raonable per donar resposta a les denúncies internes que no podrà ser superior als tres mesos a partir de l'acusament de recepció o, si no es va acusar recepció, a partir del venciment del termini de set dies posteriors a la presentació de la denúncia.

28. Cal recordar que la Directiva es refereix a la "resposta" com la informació facilitada a les persones denunciants sobre les mesures previstes o adoptades per seguir la seva denúncia i sobre els motius que fonamenten aquest seguiment.

29. Cal tenir en compte l'obligació que imposa la Directiva de comunicar a les persones alertadores el resultat de les actuacions.

Òrgan gestor

30. Cal atribuir la gestió del canal intern a un òrgan que sigui imparcial i que compleixi els requisits legals necessaris per exercir potestats públiques a través de les actuacions d'investigació.

31. Cal assegurar que l'estructura orgànica escollida compleix estrictament els requeriments sobre els òrgans als quals es pot atribuir la gestió d'aquest tipus de canals fixats per la Directiva i l'article 24 de la Llei 3/2018.

32. Cal configurar aquests òrgans de manera que tinguin un caràcter totalment tècnic i garanties d'imparcialitat i indemnitat respecte de les eventuals influències o pressions que es poguessin esdevenir.

33. Cal preveure una separació estricta entre la persona o unitat encarregada del seguiment i la investigació de les denúncies i les altres unitats o departaments de la entitat que puguin dificultar o condicionar les seves funcions.

34. Cal configurar mecanismes de gestió dels conflictes d'interès en relació amb les persones encarregades del seguiment i la investigació de les denúncies.

Informació sobre el canal:

35. Cal informar el personal, entès en el sentit extensiu de la Directiva, de l'existència del canal o sistema d'informació interna (les vies són múltiples: web, convenis, plecs de contractació, sessions de formació, convocatòries de llocs de treball, etc.), deixant clar quina és la normativa d'aplicació i el circuit de la denúncia.

Ribes 3
08013 Barcelona
T +34 935 545 555
bustiaoac@antifrau.cat
www.antifrau.cat

Oficina Antifrau de Catalunya