



7 de març de 2023

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei per a la protecció de les persones que alertin d'infraccions normatives.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern estableix que la tramitació d'un projecte de Llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de Llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de Llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta de la consellera de la Presidència, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei per a la protecció de les persones que alertin d'infraccions normatives, que s'adjunta com a annex a aquest Acord.

Annex. Memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei per a la protecció de les persones que alertin d'infraccions normatives

1. Els problemes que es pretenen solucionar

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 (d'ara endavant, la Directiva), ha establert els requeriments bàsics per garantir una protecció efectiva i equilibrada de les persones que per la seva especial posició, atesos els seus vincles professionals amb entitats, tant del sector públic com privat, tenen coneixement i informen sobre infraccions del Dret de la Unió en determinats àmbits –article 2 de la Directiva– que lesionen greument l'interès públic.

Aquesta regulació té per finalitat protegir les persones alertadores, *lanceur d'alerte* o *whistleblower* enfront de conductes que, arran de la denúncia o alerta, puguin suposar una eventual represàlia o assetjament, de manera que es posi o es pugui posar en risc l'àmbit professional o personal de la persona alertadora, o fins i tot de les persones físiques que l'assisteixin en la denúncia en el context laboral –persones facilitadores– o de les terceres persones que s'hi puguin relacionar professionalment o personal.

La necessitat de protecció de les persones alertadores es fonamenta en la garantia del dret a la llibertat d'expressió i informació –article 11 de la Carta de Drets Fonamentals de la UE i article 10 del Conveni Europeu de Drets Humans–, en el deure general de la ciutadania de posar en coneixement de les autoritats infraccions i actuacions contràries a l'ordenament jurídic, i, en darrera instància, en el paper clau que les persones alertadores, treballadores en el sector públic o privat, poden dur a terme en la lluita contra la corrupció a través de l'advertiment, detecció, prevenció i persecució d'infraccions i altres supòsits de comportaments indeguts o constitutius d'abús, frau o corrupció, que lesionin greument l'interès públic.

L'article 26 de la Directiva imposa als estats membres el deure d'aprovar les disposicions legals, reglamentàries i administratives necessàries per a donar-ne compliment com a molt tard el 17 de desembre de 2021. D'acord amb l'anterior, és necessari comptar amb una regulació integral que estableixi mesures de protecció de les persones alertadores d'infraccions i que delimiti els àmbits d'aplicació, les competències i les estructures orgàniques necessàries, i que prevegi l'oportú règim sancionador.

En data 21 de febrer de 2023 s'ha publicat la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informen sobre les infraccions normatives i de lluita contra la corrupció, que transposa la Directiva abans esmentada.

En l'àmbit de la Generalitat de Catalunya s'han dut a terme diverses iniciatives amb l'objectiu d'impulsar la integritat pública i millorar la qualitat institucional com el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les

entitats del seu sector públic, el Codi ètic del servei públic de Catalunya i la creació de la Bústia Ètica.

La Bústia ètica és un canal electrònic segur que permet a qualsevol persona fer alertes, de forma anònima i amb garantia de confidencialitat, sobre males pràctiques o conductes irregulars a l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic, en quatre àmbits concrets:

- Actuacions públiques dels alts càrrecs i personal directiu
- Actuacions relacionades amb la contractació pública
- Actuacions públiques del personal de la funció pública
- Actuacions finançades amb el Mecanisme de Recuperació i Resiliència

Per tant, davant d'aquest context, els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa són:

- La manca d'una regulació integral de la protecció de persones que denuncien irregularitats a Catalunya, d'acord amb el que preveu la Directiva en l'àmbit de la lluita contra la corrupció.
- La dispersió en la resposta de les administracions públiques motivada per l'existència de múltiples canals de denúncia i alerta.

2. Els objectius que es volen assolir

Amb aquesta iniciativa es vol donar compliment a l'objectiu 1.1 del Pla de Govern de la XIV legislatura, aprovat mitjançant l'Acord del Govern de 21 de setembre de 2021, en concret l'apartat relatiu a "enfortir el bon govern i avançar cap a un govern obert per crear valor públic dins i fora de les institucions", que preveu la mesura d'impulsar i aplicar polítiques d'integritat i posar en marxa instruments i mecanismes de lluita contra la corrupció i les males pràctiques a l'Administració. Una de les accions previstes consisteix en el "disseny i implementació d'instruments i protocols de protecció de persones alertadores i d'un canal intern d'alertes de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del sector públic".

En conseqüència, els objectius generals d'aquesta iniciativa són els següents:

- Garantir una adequada i integral protecció de persones que denuncien irregularitats a Catalunya
- Garantir l'eficàcia i l'eficiència del sistema de protecció
- Avançar en el bon govern i en la lluita contra la corrupció

Com a objectius específics que un adequat sistema de protecció a Catalunya comporta, cal destacar:

- Assegurar que la denúncia del frau i la corrupció no pugui implicar cap renúncia al benestar personal, cap represàlia o assetjament que pugui posar en risc l'àmbit professional o personal de la persona denunciant ni del les que es troben en el seu cercle més proper.
- Introduir les reformes organitzatives necessàries per a l'aplicació de la nova regulació amb previsió de la existència dels canals anònims.
- Establir instruments d'acompanyament a la persona alertadora en tot el procés.
- Preveure mecanismes de control i sanció per l'incompliment dels deures establerts.
- Impulsar un canvi cultural que reconegui el valor cívic de la denúncia.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives

Per tal d'assolir els objectius establerts s'han identificat les opcions següents:

a) L'opció de "no fer res" o mantenir la situació actual

Opció de no fer res. Comportaria comptar tan sols amb la Directiva i, en el cas d'aprovar-se, amb la normativa estatal de transposició.

Igualment, aquesta opció de "no fer res" deixaria en mans de l'estructura organitzativa i funcional que deriva del que ha estat esmentat amb anterioritat (en base a l'aplicació del Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, el Codi ètic del servei públic de Catalunya, la Bústia Ètica, i l'actuació, des del seu àmbit competencial, de la Sindicatura de Comptes, la Sindicatura de Greuges, l'Oficina Antifrau, la GAIP, l'Autoritat Catalana de la Competència, i l'afectació de tot això sobre els departaments de la Generalitat i les entitats locals) l'obligació d'implementar els continguts de la directiva, que serien exigibles pels ciutadans en el cas de no fer-se la transposició normativa adient o, fins i tot, haver de recórrer a la llei estatal un cop aprovada, en base al seu caràcter de norma supletòria segons la clàusula de supletorietat del dret estatal (art. 149.3 CE), amb les conseqüències negatives que comportaria haver d'aplicar al cas de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals de Catalunya el que seria una norma pensada per a l'estructura organitzativa administrativa de l'Estat.

En definitiva, l'opció de no fer res comportaria comptar, normativament, tan sols amb la Directiva i, en el cas d'aprovar-se finalment, amb la normativa estatal de transposició. Això suposa una garantia insuficient en la protecció dels drets i interessos de les persones alertadores a Catalunya, la qual cosa podria desincentivar-les de fer aflorar conductes reprovables o il·lícites, i, conjuntament amb altres problemes o insuficiències, una pitjor posició a l'hora de perseguir i lluitar contra la corrupció de forma eficient.

b) L'opció normativa preferida de l'aprovació d'una norma amb rang legal

Es considera que l'única eina normativa possible per tal de regular amb caràcter i general en tot el territori de Catalunya les obligacions dels agents públics i privats en aquesta matèria és una norma amb rang de llei aprovada pel Parlament de Catalunya.

L'opció normativa en base a una disposició amb rang de llei ofereix l'avantatge de poder construir i implementar un règim coherent i coordinat d'aplicació i vigència per a totes les administracions públiques de Catalunya segons el que preveu l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, i podent abastar tant l'àmbit públic com el privat, sense els inconvenients d'una regulació reglamentària.

No es descarta, però, que es pugui desenvolupar aquesta matèria mitjançant altres disposicions de caràcter general de rang reglamentari quan sigui necessari per algunes qüestions concretes, com a concreció o complement de la llei.

Des del punt de vista del contingut de l'opció, aquesta suposa:

- Regular, ampliant si escau allò previst a la Directiva, les mesures de protecció i els drets i garanties de les persones denunciants.
- Fixar els deures que corresponen a les institucions i entitats del sector públic i el sector privat de Catalunya.
- Establir els mecanismes per tal de garantir l'eficàcia i eficiència en l'aplicació i compliment de les mesures, garanties i deures que es prevegin.
- Preveure un règim detallat i adequat de les condicions i exigències relatives als sistemes i canals interns de denúncia, assegurant en tot cas el ple respecte a l'autonomia local.
- Regular un canal extern de denúncia propi a Catalunya.
- Incrementar la sensibilització i incidir en la cultura de la protecció dels denunciants com a eina de lluita contra la corrupció.

c) Un model focalitzat en els incentius i les mesures voluntàries

Algunes d'aquestes mesures també es podrien introduir de forma complementària a l'opció preferida:

- Promoure l'adopció d'acords voluntaris en determinats sectors i establiment de codis de conducta (auto-regulació).

- Incrementar la incidència dels canals anònims mitjançant campanyes informatives i de sensibilització.

- Adoptar i difondre guies, tant a les administracions públiques com al sector privat.

No obstant i això es considera que aquestes mesures poden tenir un caràcter complementari i de reforç de l'opció preferida però que no tenen caràcter alternatiu a aquesta.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades

Els objectius de la iniciativa no es poden assolir amb l'opció de "no fer res", ni a través d'instruments no vinculants. L'examen inicial dels impactes se centra, doncs, en l'opció preferida.

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat

Aquesta iniciativa legal, en la mesura en què defineixi de manera clara i unívoca el concepte de subjectes obligats pel règim de protecció de les persones alertadores, així com els drets i els deures que assisteixen a aquestes persones, incrementarà la seguretat jurídica i permetrà donar una resposta legal per part de l'Administració de la Generalitat davant de situacions de comunicació d'infraccions i pràctiques abusives en el sí de la seva organització. Alhora, permetrà comptar amb més i millors eines per tal de garantir l'eficàcia de la lluita contra la corrupció i incentivar la cultura de la l'alerta.

Aquesta opció normativa no representa un impacte sobre l'organització i el personal de la Generalitat, més enllà de l'impacte que representa la pròpia directiva i la normativa estatal, perquè les obligacions essencials que suposa el règim de protecció proposat ja deriven de la normativa europea i estatal. Cal tenir present també que les funcions que han de ser atribuïdes a una autoritat o organisme independent, poden recaure en un organisme públic ja existent amb les funcions i requeriments que corresponguin.

Tanmateix, l'establiment de noves mesures i garanties de protecció, i l'exercici de noves funcions i competències, pot comportar un increment de tasques de gestió per part de les administracions, més enllà de l'increment que ja suposa el compliment de les obligacions mínimes imposades per la normativa europea i estatal en aquesta matèria.

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona

Per les mateixes raons exposades a la lletra a) d'aquest apartat, s'entén que l'opció normativa plantejada no representa un impacte significatiu sobre l'organització i el personal dels ens locals de Catalunya.

La proposta de llei no té cap incidència específica sobre el règim especial del municipi de Barcelona, configurat per la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal

de Barcelona i la Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona.

c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses

Amb l'aprovació de la llei que es pretén impulsar es pot contribuir a l'objectiu general de simplificació normativa perquè pot comportar la derogació d'altres normes o instruments pels quals es creïn i regulin canals d'alerta o denúncia, que haurien d'integrar-se o regular-se en coherència amb el nou règim de denúncia.

La iniciativa legal ha de preveure mesures per facilitar, per mitjà de la simplificació dels tràmits de presentació, recepció, notificació d'actes i arxiu documental, les obligacions de tramesa d'informació i documentació.

d) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat als apartats anteriors

Caldrà valorar l'impacte econòmic que, de forma directa o indirecta, les mesures que es regulin poden suposar per a les entitats privades, si escau, amb caràcter addicional a les derivades del compliment de la normativa estatal en la matèria.

El principal impacte social de l'aplicació de la nova llei podria concretar-se en una major seguretat a les persones alertadores davant els riscos que, tant elles com les persones del seu entorn, poden patir a l'hora de comunicar fets i conductes il·lícites, abusives o reprovables.

D'aquesta manera, es pretén afavorir el compliment, en darrera instància, dels objectius de les polítiques públiques en matèria de bon govern i lluita contra la corrupció, amb la finalitat d'estimular la comunicació de les conductes infractores o reprovables, i permetre d'aquesta manera la seva detecció, investigació i, si escau, sanció.

No es preveu que l'aprovació de la nova regulació legal que es proposa comporti cap impacte ambiental.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, en el seu cas, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el Portal de la Transparència

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, preveu la necessitat d'efectuar la consulta pública prèvia en l'elaboració dels avantprojectes de llei.

Aquest mecanisme també és necessari per donar compliment a allò que disposen els articles 64.3 i 69 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en especial, per garantir la participació en l'elaboració de les memòries d'avaluació.

Especialment en aquesta iniciativa legislativa que es proposa, les implicacions, efectes i compromisos abasten una pluralitat de subjectes, de diversa naturalesa, per la qual cosa el seu impacte social, econòmic, cultural i normatiu és evident i significatiu, i posa de relleu la necessitat d'obrir el debat i diàleg amb la ciutadania i, per tant, fa necessària la participació en la definició de les necessitats, objectiu i abast de la iniciativa.

Es considera oportú, doncs, obrir la participació a tota la ciutadania en general, com a possibles persones alertadores o com a subjectes que poden estar obligats a garantir la seguretat i protecció d'aquestes o de les persones del seu entorn.

Als efectes de dur a terme la consulta pública amb caràcter previ a l'elaboració de l'avantprojecte de llei, aquesta memòria preliminar, un cop aprovada pel Govern, es posarà a disposició de la ciutadania per tal de poder recollir les seves opinions i demandes, mitjançant al portal [Participa](#).

Per tal de facilitar la informació, la reflexió i la participació de la ciutadania, s'estima que el període de realització de la consulta pública prèvia sigui d'un mes, i la valoració de les aportacions rebudes en la consulta pública serà publicada en el mateix Portal.

Especialment, cal informar de la consulta pública als subjectes obligats pel règim proposat, de tal forma que es permeti la participació en la seva elaboració de totes les Administracions de Catalunya, les universitats, les entitats estatutàries, els organismes públics independents, i les entitats més representatives del sector privat.