

«Els alertadors de corrupció» Conclusions

Òscar Capdeferro

Universitat de Barcelona

Institut de Recerca TransJus

Data de publicació: febrer de 2019

El 19 de desembre de 2018 va tenir lloc a la Universitat Oberta de Catalunya el seminari «Els alertadors de corrupció» <<https://symposium.uoc.edu/27760/detail/los-alertadores-de-corrupcion.html>>, dirigit pel doctor Agustí Cerrillo, catedràtic de dret administratiu. Durant la jornada, diversos especialistes principals en la matèria, provinents tant de l'acadèmia com de les agències anticorrupció i la societat civil (per ex., la xarxa X-Net) van debatre i presentar les seves idees sobre els canals de denúncia i la figura de l'alertador de corrupció. Aquestes són les principals conclusions de la jornada:

1. **La denúncia és una peça clau en la lluita contra la corrupció.** La corrupció es caracteritza per ser especialment difícil de detectar. No es tracta d'un tipus d'il·lícit amb víctimes (com a mínim, de manera directa) i no deixa evidències o indicadors observables, sinó que sovint es produeix en secret i només és coneguda per les persones implicades directament o bé per aquelles a les quals s'ha volgut implicar sense èxit en la trama corrupta. Donada, doncs, la naturalesa secreta de la corrupció i la gran dificultat per a trobar altres indicis que alertin de la seva existència, la denúncia ha estat sovint la manera de descobrir els casos de corrupció.

2. **La denúncia de corrupció no pot ser perjudicial per al denunciant.** Denunciar un presumpte cas de corrupció no hauria de comportar un perjudici. No obstant això, en molts dels casos que hem conegut en els darrers anys denunciar la corrupció ha comportat per als denunciants ser objecte d'amenaçes, acomiadaments, assetjament laboral i fins i tot de processos penals per revelació de secrets o injúries i calúmnies. En definitiva, l'escassa efectivitat de la protecció dels denunciants de corrupció i les condicions en què els alertadors han hagut de denunciar en el passat més recent posen de manifest que es requereix una regulació adequada dels canals de denúncia i de l'estatut del denunciant.

3. **La regulació que es faci dels canals de denúncia i de l'estatut de l'alertador de corrupció ha de tenir en compte una sèrie de característiques,** bones pràctiques, que es poden extreure de diferents experiències internes (bústies d'alguns ajuntaments o d'agències anticorrupció) i de la legislació comparada:

a) Hauria de ser possible la **denúncia anònima**. Tecnològicament, és possible habilitar canals que permetin la denúncia totalment anònima, sense possibilitat d'identificar el denunciador sempre que l'usuari faci servir alguns programes específics. A més, aquesta possibilitat de denúncia anònima és imposada per la Convenció de Nacions Unides contra la Corrupció de 2003 (CNUCC), en l'art. 13.2, respecte dels organismes de lluita contra la corrupció.

b) Hauria de ser possible **disposar de diversos canals de denúncia, inclosos en tot cas un d'intern i un d'extern**. La via de denúncia preferent és sovint la interna, i s'intenta gestionar la possible irregularitat des de la pròpia organització. No obstant això, aquests canals poden tendir a protegir els denunciats que pertanyen a la mateixa organització, convertint-los en mecanismes poc efectius quan la cultura ètica en la institució no és la més favorable per a lluitar contra la corrupció. En aquests casos hi ha d'haver també la possibilitat de recórrer a un canal de denúncies extern a l'organització denunciada. Un bon organisme extern gestor de denúncies pot ser una agència anticorrupció, ja que, a banda de tractar-se d'un organisme especialitzat en la matèria, la possibilitat de denunciar casos de corrupció davant aquests organismes és una garantia per els ciutadans prevista a la CNUCC.

c) Aquests canals han de ser de **fàcil utilització, i el personal encarregat de gestionar-los ha de disposar de certa independència respecte dels òrgans o unitats denunciades**. A banda d'això, és convenient que hi hagi algun **responsable del canal** de denúncia que pugui, en el seu cas, donar explicacions sobre el perquè de l'arxiu de les denúncies sobre les quals es decideix no investigar. Finalment, **els canals de denúncia haurien de ser oberts**, és a dir, no haurien de limitar-se subjectivament a denúncies formulades pels empleats públics, ja que a vegades són persones alienes a l'organització administrativa les que coneixen la irregularitat i volen denunciar-la.

c) La protecció als denunciadors hauria de ser **relativament àmplia**. A vegades, fallen els canals de denúncia interns i també els externs. Davant d'aquesta inactivitat, el denunciador pot optar per posar els fets en coneixement dels mitjans de comunicació, els quals, després de la comprovació corresponent, podrien publicar els fets comunicats. En aquests casos, quan aquesta publicació dels fets porta a una investigació i, si és el cas, a la posterior sanció de la corrupció, i quan es constata la inexistència de mala fe en l'alertador, després d'esgotar els canals ordinaris de denúncia, sembla oportú poder estendre almenys algun dels privilegis de l'estatut de l'alertador que es reguli al mateix alertador i, en el seu cas, a qui el publica.

d) **L'ordenament jurídic ha d'incentivar la denúncia o, com a mínim, no desincentivar-la**. En efecte, l'ordenament ha de deixar clara l'obligació legal de denunciar els casos de corrupció, i així s'ha de recollir en la normativa que s'adopti en aquesta matèria (sens perjudici que ja hi hagi aquesta obligació en altres lleis, com ara en l'art. 259 de la Llei d'enjudiciament criminal quan es tracta d'un cas de corrupció presumptament constitutiu de delictes). Addicionalment, ha de buscar l'afavoriment de la denúncia reduint els costos de denunciar i incrementant els incentius per a fer-ho. En aquest sentit, imposar sancions per denúncies no prou fonamentades (que no de mala fe) és un clar desincentiu per a denunciar, ja que no és fàcil obtenir proves en casos de corrupció.

4. Els legisladors autonòmics i estatal han de resoldre una sèrie de **dificultats que la protecció del denunciador planteja** en aquests moments.

a) Pel que fa a les administracions públiques, la denúncia anònima de corrupció és prohibida amb caràcter bàsic a tot el territori estatal per l'article 62 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), previsió que, tal com hem dit, contradiu la CNUCC en matèria de denúncia de corrupció i n'impedeix el compliment correcte.

b) La denúncia de corrupció per un canal segur, gestionat per les administracions, pot conferir un estatut privilegiat als alertadors de corrupció, que en garanteixi fins i tot la confidencialitat o l'anonimat. No obstant això, aquest estatut del denunciador que es podria regular en seu administrativa no s'estendria en l'actualitat fins a la via penal, quan els fets denunciats siguin versemblants i constitutius de delictes. Per tant, garantir la protecció de l'alertador de corrupció implica també modificar la regulació processal penal per tal de garantir una certa protecció del denunciador també davant la justícia penal.

c) La pluralitat de regulacions autonòmiques i estatal, amb diferents característiques dels canals de denúncies i diversos drets i garanties de protecció cap als alertadors, pot implicar un desconcert envers el canal de denúncia i la seva seguretat real. **Seria desitjable un cert consens** entre les diferents regulacions o, com a mínim, respecte dels trets fonamentals de l'estatut de l'alertador.

d) Incentivar la denúncia és adequat per tal d'afavorir el descobriment de casos de corrupció. No obstant això, aquest incentiu troba **dues objeccions o límits** com a mínim: no hauria de ser tan beneficiós per a donar lloc a nous casos de corrupció generats només amb l'objectiu de denunciar-los amb posterioritat (per exemple, per tal d'obtenir un percentatge de l'import imposat com a multa a la resta de corruptes participants), i no hauria d'incrementar les denúncies falses. Incentivar la denúncia passa per reduir-ne els costos (amb una adequada protecció del denunciador i l'eventual indemnització pels danys i perjudicis que pugui patir a causa de la denúncia) i per incrementar els incentius, bé amb l'atenuació o exempció de la responsabilitat a l'infractor corrupte que denuncia (tal com es preveu en l'art. 62.4 LPAC) o bé amb un pagament en diners.

Citació recomanada

CAPDEFERRO, Òscar (2019). «Els alertadors de corrupció». *Conclusions*. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. Núm. 28, pàgs. 140-143. UOC. [Data de consulta: dd/mm/aa]
 <<http://dx.doi.org/10.7238/idp.v0i29.3198>>



Els textos publicats en aquesta revista estan subjectes -llevat que s'indiqui el contrari- a una llicència de Reconeixement-Sense obres derivades 3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que citeu l'autor, la revista i la institució que els publica (IDP. *Revista d'Internet, Dret i Política*; UOC); no en feu obres derivades. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/es/deed.ca>.

Sobre l'autor

Òscar Capdeferro
ocapdeferro@ub.edu

Departament de Dret administratiu,
Dret processal i Dret financer i tributari
Universitat de Barcelona

<<https://www.ub.edu/dret-professorat/cas/ocapdeferro.ub.edu.html>>

Facultat de Dret
Av.Diagonal, 684
08034 Barcelona