

Exp.2022/B16_01/000001

26 de julio de 2022
Texto tras informe jurídico

*A introducir en la Ley de medidas fiscales,
de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat*

PROYECTO DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 11/2016, DE 28 DE NOVIEMBRE, DE LA GENERALITAT, DE LA AGENCIA DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA, POR LA QUE SE TRANSPONE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO VALENCIANO 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.

Con la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, se creó la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, dando cumplimiento con ello, en la Comunitat Valenciana, a la Resolución núm. 58/4 de la Asamblea General de Naciones Unidas, por la que se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003, cuya entrada en vigor en España se produjo mediante instrumento de ratificación publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 171 de 19 de julio de 2006.

Así, nuestra Ley de creación fue objeto de una primera modificación, realizada a propuesta de esta dirección de la agencia, mediante la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat. En concreto, en esta ocasión, se modificaba el artículo 1.1 para clarificar su naturaleza jurídica; el artículo 14.3 disponiendo los efectos desestimatorios de la falta de resolución expresa en procedimientos relacionados con la protección de personas denunciantes; el artículo 29.2 esclareciendo la normativa de aplicación a su personal funcionario; el artículo 30.6 para incorporar la sujeción de su gestión económica y presupuestaria a la Intervención de les Corts, además de la correspondiente a la Sindicatura de Comptes; y finalmente, el apartado dos de la disposición transitoria primera, en cuanto a la tramitación y aprobación del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la agencia.

Actualmente, han transcurrido más de cinco años desde la aprobación de la citada Ley 11/2016, texto legal avanzado y novedoso que ha sido referente para la aprobación de otros en el ámbito autonómico y en el que se han fijado diferentes autoridades de fuera del territorio español. Esta agencia, en lo que a la Comunitat Valenciana se refiere, como su propia denominación indica, se ha consolidado como un importante instrumento de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción en las administraciones públicas e instituciones valencianas y para el fomento de una cultura de integridad y ética pública, lo que viene redundando, junto con otras reformas legislativas emprendidas en los últimos años, en la mejora de nuestros servicios públicos, en el reforzamiento de la transparencia y los sistemas de buen gobierno y, en definitiva, en mayores índices de confianza de la ciudadanía. Ello se constata en el informe elaborado en 2021 por los profesores Víctor Lapuente, Monika Bauhr y Nicholas Charron, de la Universidad sueca de Gotemburgo, que señala que, entre las regiones españolas, las diecisiete Comunidades Autónomas y las dos ciudades autonómicas, la Comunitat Valenciana pasa, del anterior puesto número 15 (en el año 2017), al puesto número 6 (en 2021), tras el País Vasco, la Rioja, Navarra, Asturias y Extremadura. Dicho informe analiza, concretamente, 27 países y 208 regiones, y es elaborado periódicamente

con base en la realización de cerca de ciento treinta mil encuestas, a través de las cuales se examina el índice de percepción ciudadana, con objeto de medir la calidad de los gobiernos en la Unión Europea de acuerdo con tres grandes parámetros: eficiencia en la prestación de servicios públicos, imparcialidad y grado de corrupción.

No obstante, a la experiencia acumulada por esta agencia en su funcionamiento durante estos años, que ha revelado la necesidad de realizar algunos ajustes puntuales en el texto legal, se ha unido la trascendental aprobación, en el ámbito europeo, de la *Directiva (UE) 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*, cuyo periodo de dos años de transposición al ordenamiento jurídico venció el pasado 17 de diciembre de 2021 sin que se haya aprobado a fecha de hoy normativa alguna al respecto por el legislador estatal. Y si bien la Ley 11/2016 de esta agencia y su normativa de desarrollo se anticipó en su regulación a muchos de los aspectos contemplados en la citada Directiva, en estos momentos, se hace necesario dar un paso más, ajustando el Derecho autonómico a aquella.

Al efecto, mediante Resolución núm. 1007/2021, de 30 de diciembre, del director de la agencia, se aprobó el *Plan Anual Normativo de la Agencia para el año 2022*, en el que se estableció, como segundo punto de su anexo, la propuesta de modificación de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, con el objeto de adaptarla a la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo del 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

Por su parte, el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, comprensivo de los artículos 127 a 133, se ocupa de la iniciativa legislativa y la potestad de dictar reglamentos y otras disposiciones, reconocida a las Administraciones Públicas. En concreto, en el artículo 129, bajo la denominación *Principios de buena regulación*, se establece que, en el ejercicio de dicha iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En este sentido, el artículo 132 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece la figura del Plan Anual Normativo, como instrumento de planificación normativa de las Administraciones Públicas, que contiene la previsión de las iniciativas legales o reglamentarias a tramitar y en su caso, aprobar, en el año siguiente. En fecha de 13 de enero de 2022, el referido Plan Anual Normativo de la Agencia Valenciana Antifraude fue comunicado al Presidente de les Corts, para su conocimiento y el de los Síndicos de los Grupos Parlamentarios y Diputados no adscritos.

Tras el compromiso adquirido y con respeto en todo caso al orden constitucional de competencias, la Resolución núm. 361/2022, de 3 de mayo, del director de la agencia, iniciaba el procedimiento de propuesta de modificación de la citada Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, encomendando a la Dirección Adjunta y de Asuntos Jurídicos su elaboración y tramitación, así como la preparación de los estudios, informes y demás documentos necesarios. En fechas 2 y 16 de junio de 2022 se han emitido sendos informes de necesidad y oportunidad sobre la propuesta de modificación de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, contemplada en el Plan Anual Normativo de esta agencia.

En síntesis, esta propuesta de modificación normativa, toma como referente, una vez más, la regulación de la OLAF, contenida en el Reglamento (UE, EURATOM) núm. 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de septiembre de 2013, relativo a sus investigaciones (que sustituyó

a su Reglamento de 1999), que ha sido modificado por el Reglamento 2020/2223 (DOUE 28.12.2020), introduciendo en su artículo 10 un nuevo apartado 3 bis, a cuyo tenor la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo será de aplicación a las denuncias de fraude, corrupción y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la Unión y a la protección de las personas que denuncien tales infracciones.

En este sentido, se propone, por motivos de seguridad jurídica, completar el artículo 2 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, en cuanto al régimen jurídico de esta agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, el artículo 3 respecto del ámbito de actuación material, la modificación puntual del artículo 14 para esclarecer la necesidad de respetar el principio de igualdad de trato a cualquier persona denunciante cualquiera que sea la instancia en la que haya presentado su denuncia, la revisión del artículo 26 relativo al estatuto personal de la dirección de la agencia, que entrará en vigor con la siguiente elección de su director o directora, algunas puntualizaciones en relación con la regulación del personal en el artículo 29, y varias mejoras técnicas en la redacción del régimen sancionador.

Se hace necesario destacar en este punto que de conformidad con la jurisprudencia europea las Directivas producen efecto desde que son dictadas. Así lo dejó dicho la Sentencia de la Gran Sala de 4 de julio de 2006 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que recuerda en su Fundamento 119 que “una directiva produce efectos jurídicos frente al Estado miembro destinatario -y, por tanto, frente a todas las autoridades nacionales-, a partir de su publicación”, complementando la cuestión en el Fundamento 123 que declara que “de ello se deduce que, a partir de la fecha de entrada en vigor de una directiva, los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros deben abstenerse en la medida de lo posible de interpretar su Derecho interno de un modo que pueda comprometer gravemente, tras la expiración del plazo de adaptación del Derecho interno a la directiva, la realización del objetivo perseguido por esta”. En idéntico sentido, defendiendo la vigencia desde que transcurre el plazo de veinte días a contar desde su publicación en el DOUE se han pronunciado también las Sentencias del TJUE de 13 de noviembre de 1990 dictada en el asunto C-106/89 y de 8 de octubre de 1987 dictada en el asunto 80/86. Esta doctrina ha venido a ser denominada como el efecto anticipación de las Directivas, y ello porque las Directivas, al igual que el resto de las fuentes del Derecho Comunitario, gozan de aplicabilidad inmediata y no necesitan ningún acto para su recepción, sino que la obligación que surge a cargo de los Estados es una obligación de ejecución.

Por último, cabe indicar que la presente propuesta recoge, como mejoras normativas a incorporar en la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, algunos aspectos contenidos en la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante (última ley aprobada en esta materia en el ámbito autonómico), y en el Anteproyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción por la que se transpone la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, que fue aprobado en el Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2022.

En consecuencia, de acuerdo con las atribuciones que me confiere la citada Ley 11/2016, de la Generalitat, y el Reglamento de funcionamiento y régimen interior que la desarrolla (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019), se formula la siguiente

PROPUESTA

PRIMERO.- Se añade un último párrafo al artículo 2 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, con el siguiente contenido:

La Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo del 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, será de aplicación a las denuncias de fraude, corrupción y cualquier otra actividad contraria a la ley que vaya en detrimento del interés general, así como a la protección de las personas que denuncien tales infracciones.¹

SEGUNDO.- Se modifica el artículo 3 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, que queda con la siguiente redacción:

Artículo 3. Ámbito de actuación de la agencia²

1. El ámbito de actuación subjetivo de la agencia es el siguiente:

- a) La administración de la Generalitat.
- b) El sector público instrumental de la Generalitat, en los términos definidos en el artículo 2.3 de la Ley 1/2015, de la Generalitat, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones.
- c) Las Corts Valencianes, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes, el Consell Valencià de Cultura, la Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Comitè Econòmic i Social, el Consell Jurídic Consultiu y cualquier otra institución estatutaria análoga que se pueda crear en el futuro, con relación a su actividad administrativa y presupuestaria.
- d) Las entidades integrantes de la administración local de la Comunitat Valenciana y las entidades del sector público vinculadas o dependientes.
- e) Las universidades públicas valencianas y las entidades del sector público vinculadas o dependientes.
- f) Las corporaciones de derecho público, en cuanto a las actividades sujetas a derecho administrativo.
- g) Las asociaciones constituidas por las administraciones públicas, los organismos y las entidades públicas.

¹ Se toma como punto de partida, para introducir esta referencia, como precedente, la regulación de la **Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)**, contenida en el Reglamento (UE, EURATOM) núm. 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de septiembre de 2013, relativo a sus investigaciones (que sustituyó su Reglamento de 1999), que ha sido modificada mediante el Reglamento 2020/2223 (DOUE 28.12.2020), tras la vigencia de la Directiva 2019/1937, introduciendo, en su artículo 10, un nuevo apartado 3 bis, a cuyo tenor literal **“la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo será de aplicación a las denuncias de fraude, corrupción y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la Unión y a la protección de las personas que denuncien tales infracciones”**. **Siguiendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo, la Directiva produce efectos directos desde 17 de diciembre de 2021, fecha en la que finalizó el plazo para su transposición al ordenamiento jurídico interno.**

² El apartado 1 de este artículo se mantiene en iguales términos. Únicamente se introduce el numeral 1 para estructurar su contenido, permitiendo introducir como nuevo el contenido del apartado 2.

- h) Las actividades de personas físicas o jurídicas que sean concesionarias de servicios o receptoras de ayudas o subvenciones públicas, a los efectos de comprobar el destino y el uso de las ayudas o las subvenciones.
- i) Las actividades de contratistas y subcontratistas que ejecuten obras de las administraciones públicas y de las entidades del sector público instrumental de la Generalitat, o que tengan atribuida la gestión de servicios públicos o la ejecución de obras públicas por cualquier otro título, con relación a la gestión contable, económica y financiera del servicio o la obra, y con las otras obligaciones que se derivan del contrato o de la ley.
- j) Los partidos políticos, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales.
- k) Cualquier entidad, independientemente de la tipología o la forma jurídica, que esté financiada mayoritariamente por las administraciones públicas o esté sujeta al dominio efectivo de estas.
2. El ámbito de actuación material de la agencia, a efectos de esta ley y su normativa de desarrollo, se concreta en los siguientes hechos o conductas:³
- a) Corrupción: Uso o desviación de poder o de recursos de procedencia pública para fines distintos de los concedidos; uso o abuso del poder público para obtener ventajas, beneficios o cualquier otro aprovechamiento particular, propio o de terceros, o para cualquier otro fin contrario al ordenamiento jurídico.
- b) Fraude: Acto tendente a eludir una disposición legal de forma engañosa; uso inapropiado y perjudicial de los recursos y activos de una organización, contrario a la verdad y a la rectitud.
- c) Irregularidades administrativas y comportamientos constitutivos de infracción administrativa o disciplinaria, en los que subyace una situación potencial de fraude o corrupción.
- d) Conductas y actividades reprochables por ser contrarias a la objetividad, a la imparcialidad, a la eficacia, a la probidad, a la integridad, a la ética pública y al buen gobierno, así como la realización de gastos superfluos e innecesarios de fondos de procedencia pública, impliquen o no una infracción directa del ordenamiento jurídico positivo.

TERCERO.- Se modifica el apartado 1 letra a) del artículo 14 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, que queda con la siguiente redacción:

Artículo 14. Estatuto de la persona denunciante.

1. Estatuto de la persona denunciante.

- a) La actuación de la agencia prestará especial atención a la protección de las personas denunciantes. Se considera persona denunciante, a los efectos de esta ley, cualquier persona física o jurídica que comunique hechos que pueden dar lugar a la exigencia de responsabilidades legales, ante la propia agencia o cualquier otro órgano administrativo, el Ministerio Fiscal o la autoridad

³ Esta redacción, incluida reglamentariamente en la normativa reguladora de la agencia, se incorpora al texto de la Ley 11/2016, aumentando la seguridad jurídica y **siguiendo la estructura normativa del Derecho Comunitario que introduce habitualmente definiciones que incrementan la claridad y rigor en su interpretación y aplicación;** definiciones que, también en parecidos términos, se vienen a contemplar en la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en **Andalucía** y protección de la persona denunciante (última ley aprobada en esta materia en el ámbito autonómico), y en el **Anteproyecto de Ley** reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción por la que se transpone la Directiva (UE) 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. Asimismo, introduce conceptos similares (irregularidad, fraude y corrupción) el **Reglamento (CE, EURATOM) núm. 2988/95** del Consejo de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, y la **Directiva (UE) 2017/1732** del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2017 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho Penal.

judicial. Son personas denunciante, a estos efectos, todas aquellas que alertan, comunican o revelan informaciones de este tipo.⁴
[...]

CUARTO.- Se modifica el artículo 18 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, que queda con la siguiente redacción:

Artículo 18. Infracciones⁵

Son infracciones sancionables a los efectos de esta ley las acciones u omisiones dolosas o culposas con cualquier grado de negligencia que estén tipificadas y sancionadas como tales en esta ley. Las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves.

1. Son infracciones muy graves:

- a) La adopción de cualquier represalia frente a las personas denunciante a las que se les hubiera reconocido el estatuto de protección regulado en el artículo 14 de esta Ley.⁶
- b) La filtración de información en el curso de la investigación cuando cause graves perjuicios a la investigación o a la persona denunciante.
- c) No comunicar a la agencia hechos que sean susceptibles de ser considerados constitutivos de

⁴ Por mandato de la **Directiva 2019/1937** y al igual que se recoge en el artículo 41 del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la agencia de 27 de junio de 2019 en desarrollo de la Ley 11/2016, esta debe contemplar de forma expresa que la protección se debe prestar a las personas denunciante, generalmente empleados públicos, **con independencia de que la denuncia se encuentre en el ámbito administrativo o en el judicial penal**, y cualquiera que sea la autoridad ante la que la misma se haya presentado. **La Directiva 2019/1937 no distingue entre persona que denuncia en el ámbito administrativo y persona que denuncia en el ámbito penal, obligando en todo caso a la protección de estas personas en el contexto laboral. Así, se puede observar expresamente en los considerandos 3, 23, 39 y 62 y en los artículos 5 y 6, entre otros, de la Directiva.** En el artículo 5 se define la infracción y en el artículo 6 se trata de las condiciones de la protección, mientras que, textualmente, el considerando 3 declara que, en **determinados ámbitos, las infracciones del Derecho de la Unión, con independencia de si el Derecho nacional las clasifica como administrativas, penales o de otro tipo**, pueden provocar graves perjuicios al interés público, en el sentido de que crean riesgos importantes para el bienestar de la sociedad. Cuando se detecten deficiencias de aplicación en esos ámbitos, y los **denunciante** suelen encontrarse en una posición privilegiada para **revelar la existencia de infracciones, es necesario potenciar la aplicación del Derecho introduciendo canales de denuncia efectivos, confidenciales y seguros y garantizando la protección efectiva de los denunciante frente a represalias.**

La AVAF, que se anticipó a la citada Directiva, viene desplegando estas funciones, conforme al artículo 14 de la Ley 11/2016, que no son excluyentes sino complementarias de la escasamente aplicada hasta el momento Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales.

⁵ La nueva redacción de este artículo suprime las reiteraciones que lo hacían innecesariamente extenso y complejo. **El cuadro de infracciones se mantiene similar. No obstante, la mayoría de los tipos han sido objetivados, suprimiendo los conceptos jurídicos indeterminados para garantizar una mayor seguridad jurídica.** Al mismo tiempo, se adecúan los mismos a la experiencia acumulada a lo largo de los años de vigencia de la Ley valenciana, así como a las nuevas tendencias legislativas sectoriales, de las que son exponentes, entre otras, la **Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía** y protección de la persona denunciante y el **Anteproyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción por la que se transpone la Directiva (UE) 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 (APL Estado).**

⁶ Se mejora la redacción y se objetiva, asemejando su redactado al contemplado en el **artículo 63.1.b) APL Estado.**

conductas fraudulentas o de corrupción o contrarios al interés general, excepto cuando hubiera una investigación judicial abierta o un proceso de investigación de la fiscalía.⁷

d) La formulación de denuncias manifiestamente falsas.⁸

e) La realización de cualquier acto que obstaculice o intente obstaculizar la presentación de denuncias ante la agencia.⁹

f) Cualquier acción u omisión que provoque la revelación de la identidad de la persona denunciante.¹⁰

g) Cualquier tipo de coacción a las personas que presten servicios en la agencia.¹¹

2. Son infracciones graves:

a) El incumplimiento de las obligaciones de colaboración activa previstas o de suministro de información cuando se haya desatendido el requerimiento expreso de la agencia tras un primer retraso.

b) Negarse injustificadamente al envío de información.¹²

c) Retrasar injustificadamente el envío de la información.¹³

d) Dificultar el acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para la investigación.

e) No concurrir injustificadamente a la segunda citación de comparecencia personal requerida por la agencia, habiendo desatendido injustificadamente una primera citación.¹⁴

f) La reincidencia por la comisión de más de una infracción leve en el término de un año contado desde que fuera firme la sanción en vía administrativa.¹⁵

3. Son infracciones leves:

a) La remisión incompleta de información que fuera requerida por la agencia.

b) La falta de diligencia en la custodia de los documentos objeto de investigación.

QUINTO.- Se modifica el artículo 19 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, que queda con la siguiente redacción:

Artículo 19. Sanciones¹⁶

⁷ Se mejora la redacción.

⁸ Se mejora la redacción y se objetiva, suprimiendo el inciso “que causan graves perjuicios a la persona denunciada”.

⁹ Similar al artículo 63.1.a) del APL Estado y al artículo 44.c) de la Ley Andaluza.

¹⁰ Similar al artículo 63.1.c) del APL Estado.

¹¹ Idéntico al artículo 43.b) de la Ley Andaluza.

¹² Se mejora la redacción y se objetiva, suprimiendo el inciso “que retrase la investigación”.

¹³ Se mejora la redacción y se objetiva, suprimiendo el inciso “causando un perjuicio al proceso de investigación”.

¹⁴ Se mejora la redacción y se ajusta el tipo a la falta de atención de **requerimientos de la LECrim y doctrina clásica**.

¹⁵ Nuevo tipo, de conformidad con lo dispuesto en los **artículos 63.2.e) APL Estado y 44.f) de la Ley Andaluza**, ajustando además la reincidencia a la regulación propia del **artículo 29.3.d) de la Ley 40/2015**.

¹⁶ La nueva redacción de este artículo mantiene el cuadro sancionador, pero se mejora técnicamente la **amonestación**, que se extrae de forma lógica de la consideración de sanción principal para convertirse en **accesoria a la principal** de multa. Igualmente se suprime de este apartado la graduación de las sanciones, que pasa al siguiente artículo para dotar al texto de una mayor coherencia. Por último, se suprime la diferenciación en la publicidad de las sanciones, ya que por la naturaleza de esta agencia deberán publicarse en el diario oficial todas ellas, **debido a la necesidad de hacer prevalecer el carácter disuasorio, que es acorde a la Directiva (UE) 2019/1937**. Así, el **artículo 23** de esta declara que los Estados miembros establecerán **sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias aplicables a las personas físicas o jurídicas** que impidan o intenten impedir las denuncias, que adopten medidas de represalia contra las personas denunciadas, que promuevan procedimientos abusivos contra las mismas, y que incumplan el deber de mantener la confidencialidad de la identidad de los denunciados. Las sanciones serán efectivas,

1. A las infracciones del artículo anterior les son aplicables las siguientes sanciones:

Sanciones leves:

Multa de 200 hasta 5.000 euros.

Sanciones graves:

Multa de 5.001 hasta 30.000 euros.

Sanciones muy graves:

Multa de 30.001 hasta 400.000 euros.

2. Adicionalmente se podrá acordar en el caso de infracciones muy graves o graves la amonestación pública.¹⁷

3. Será nulo de pleno derecho cualquier acto o resolución adoptado como base de conductas corruptas o fraudulentas tipificadas como infracciones graves y muy graves.

4. Las sanciones establecidas por la agencia se publicarán en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana» para conocimiento general.

SEXTO.- Se modifica el artículo 20 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, que queda con la siguiente redacción:

Artículo 20. Graduación y autonomía de la sanción.

1. Las sanciones que se impongan por la comisión de las infracciones tipificadas se graduarán teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes, atendiendo especialmente a los criterios de proporcionalidad, culpabilidad, reincidencia, daño o perjuicio causado a los intereses públicos, y la posible reparación de dichos daños o perjuicios a iniciativa del infractor.¹⁸

La imposición de la sanción será proporcionada a la gravedad de la conducta infractora y asegurará que la comisión de infracciones no resulte más beneficiosa para la persona infractora que el cumplimiento de las normas infringidas.

2. La potestad sancionadora de la agencia es autónoma y podrá concurrir con el régimen disciplinario del personal funcionario, estatutario o laboral que resulte de aplicación en cada caso.¹⁹

3. No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento. Cuando un órgano de la Unión Europea hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos, y siempre que no concurra la identidad de sujeto y fundamento, el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo minorarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.²⁰

SÉPTIMO.- Se modifican los apartados 1 y 5, y se añade un último apartado 7, en el artículo 26 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, que quedan con la siguiente redacción y contenido:

proporcionadas y disuasorias, y también aplicables respecto de denunciadores cuando comuniquen o revelen información falsa a sabiendas. Además, deberán establecerse medidas para indemnizar los daños y perjuicios.

¹⁷ El carácter adicional y accesorio de la amonestación sigue el esquema del **artículo 65.2 del APL Estado**.

¹⁸ Sigue en esencia, pero con alguna mejora técnica, lo dispuesto en el **artículo 47 de la Ley andaluza y artículo 66 del APL Estado**.

¹⁹ La previsión de compatibilidad ya existe en la vigente redacción, no obstante, se mejora el texto y se sigue la nueva técnica de redacción legislativa similar al **artículo 67 del APL Estado**.

²⁰ Se transcribe el **artículo 31, en sus apartados 1 y 2, Concurrencia de sanciones, de la Ley 10/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público**.

Artículo 26. Estatuto personal de la dirección de la Agencia.

1. La agencia estará dirigida por un director o directora, que ejercerá el cargo con plena independencia, inamovilidad y objetividad en el desarrollo de las funciones y en el ámbito de las competencias propias de la agencia, y actuará siempre con sometimiento pleno a la ley y al derecho. El director o directora tendrá la condición de autoridad pública y sus retribuciones serán determinadas por acuerdo de la Mesa de les Corts. En caso de que ostente la condición de funcionario de carrera, sus retribuciones no podrán ser inferiores a las del puesto de trabajo que venía desempeñando en su administración de origen.²¹

[...]

5. El director o directora será elegido por el Pleno de Les Corts por mayoría de tres quintas partes. Si no obtiene la mayoría requerida, en la segunda votación, que se realizará dentro del plazo de un mes, bastará mayoría absoluta.²²

[...]

7. Son funciones de la persona titular de la dirección de la agencia las siguientes:

- a) Ostentar la representación legal de la agencia.
- b) Dirigir y coordinar todas las actividades y desempeñar la jefatura superior de su personal.
- c) Abrir y cancelar cuentas en entidades financieras, y autorizar gastos y ordenar pagos.
- d) Suscribir contratos y convenios.
- e) Aprobar la Memoria anual de la agencia y dar traslado de la misma a las Corts.
- f) Imponer las sanciones que establece la Ley.
- g) Las demás funciones previstas en esta Ley, en el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la agencia y las inherentes a su condición.²³

²¹ Esta modificación respecto a las retribuciones de la persona titular de la dirección de la agencia **no se aplica al director actual, sino al futuro director o directora de la agencia. Ver disposición transitoria cuarta**: “La modificación prevista en el apartado 1 del artículo 26, relativa al importe de las retribuciones del director o directora de la agencia, deberá aplicarse al siguiente director o directora de la agencia, por lo que deberá establecerse por la Mesa de las Corts con carácter previo a su nombramiento y toma de posesión”. La persona que opte a dicho futuro nombramiento debe tener garantizada la percepción de unas retribuciones no inferiores a las que le correspondan en el puesto de trabajo que venga desempeñando, si fuese el caso, en su administración de origen. Así, ante la finalización, en **junio de 2024**, del cargo de director de la agencia por su titular actual, se considera conveniente, a los efectos de facilitar su relevo y favorecer la cobertura con el mejor candidato posible, dadas las relevantes funciones a desempeñar, hacer una revisión de cuáles son las retribuciones de las personas titulares de la dirección del resto de oficinas y agencias antifraude autonómicas (Cataluña, Islas Baleares, Andalucía y Navarra). **Es necesario deslindar el puesto de director o directora de la agencia de su artificiosa asimilación al rango de director general** de la Generalitat, pues tal categoría está prevista para los altos cargos del Consell, pero no para los dependientes o adscritos al órgano legislativo, disponiendo que sea la **Mesa de les Corts la que establezca sus retribuciones**, de forma análoga a lo que ocurre con las personas a cuyo frente se encuentran las instituciones dependientes de las Corts.

²² Se considera necesario introducir esta posibilidad, **al igual que se recoge, para la segunda vuelta, en todas las leyes de creación de oficinas y agencias autonómicas de prevención y lucha contra la corrupción, que prevén la mayoría absoluta si no se obtiene la de tres quintos**. Así, puede observarse el artículo 9.3 de la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de **Cataluña**, el artículo 19.2 de la Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las **Illes Balears**, el artículo 25.1 de la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en **Andalucía** y protección de la persona denunciante, o el artículo 33.6 de la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de **Navarra**.

²³ Debe aprovecharse la modificación para dejar recogidas, de manera expresa en la Ley, las **funciones mínimas y más relevantes** que se atribuyen al director o directora de la agencia, como máxima autoridad representante y

OCTAVO.- Se modifican los apartados 1 y 2 del artículo 29 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, que quedan con la siguiente redacción:

Artículo 29. Del nombramiento, principios, incompatibilidades y cese.

1. Los puestos de trabajo de la agencia serán ejercidos por funcionarios y funcionarias de carrera de las administraciones públicas, salvo que desempeñen funciones adscritas al Gabinete de la agencia, en cuyo caso, con máximo de dos, podrá tratarse de personal eventual, el cual cesará en el momento de la toma de posesión de un nuevo director o directora.²⁴

Este personal está obligado a guardar el secreto de los datos, las informaciones y los documentos que conozca en el desarrollo de sus funciones.

2. El personal funcionario al servicio de la agencia será provisto, de acuerdo con los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad adecuados a la función encomendada, entre los funcionarios de las diferentes administraciones públicas; y está sujeto a lo dispuesto en la normativa específica de la agencia y la reguladora del personal de les Corts, incluyendo la equiparación retributiva.

El personal funcionario de carrera que sea adscrito, con carácter definitivo, al servicio de la agencia, será declarado en la situación administrativa de servicios especiales.

El grado de desarrollo profesional reconocido en la agencia al personal funcionario procedente de una administración pública que incluye en su sistema retributivo el complemento de carrera profesional deberá ser reconocido y abonado por la administración de procedencia en el caso de reingreso de aquel a dicha administración.²⁵

responsable de la misma, sin perjuicio de que su detalle siga viniendo establecido en el artículo 13 del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019).

²⁴ Las funciones propias del Gabinete del director o directora de la agencia deben poder ser desarrolladas por parte de personal que no sea necesariamente funcionario de carrera, pues el **personal funcionario experto en esta materia es muy escaso**, lo que se ha demostrado a través de las constantes dificultades en la cobertura del puesto del máximo responsable de aquel, actualmente vacante. **Las leyes reguladoras de las Oficinas Antifraude de Cataluña, de Andalucía y de Navarra prevén dicha posibilidad.**

²⁵ Se debe introducir en la Ley 11/2016 la situación administrativa de **servicios especiales**, en la que deben quedar en su administración de origen todos los funcionarios que pasan a prestar servicios en la agencia. Se recuerda que la agencia se nutre, única y exclusivamente, de funcionarios y funcionarias de carrera de las distintas administraciones públicas, y a diferencia del resto de administraciones públicas valencianas, entidades del sector público y de las instituciones estatutarias, no puede establecer procesos para la selección de su personal por medio de oposición libre o el concurso-oposición. Conforme a esto y habida cuenta que en la agencia se realizan funciones de control, investigación, protección e incluso sanción, de las actuaciones llevadas a cabo en la propia administración pública a la que pertenecen los funcionarios y funcionarias de la agencia, se hace necesario **garantizar al máximo la independencia e imparcialidad en el ejercicio de su labor**, su profesionalidad y rigor, asegurando con ello el reconocimiento homogéneo, a todos los funcionarios y funcionarias de la agencia, de la situación administrativa de servicios especiales. En caso de no existir esta mención expresa a la situación de servicios especiales en la Ley, algunos de los funcionarios de la agencia, a los que no se ha reconocido esta situación (los procedentes de la Administración de la Generalitat y del Ayuntamiento de Albal), en contra de una abundante doctrina judicial y numerosísimos antecedentes administrativos (entre ellos, el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Hacienda y Función Pública, la Diputación Provincial de Valencia y todos los Ayuntamientos a excepción del citado), han pasado o pueden pasar a la situación de excedencia o de servicio activo en otras administraciones públicas, viendo mermados sus derechos como consecuencia del legítimo desarrollo de sus funciones en la agencia, en el supuesto de reingreso a la administración de procedencia, pues no se les reserva plaza ni consolidan otros derechos durante el tiempo en que se encuentran en situaciones administrativas diferentes a la de servicios especiales. Ello conlleva situaciones de flagrante desigualdad, no solo entre el personal de la agencia, sino

[...].

NOVENO.- Se introduce una nueva disposición transitoria cuarta en la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción

también en las posibilidades de acceder a la misma desde las diferentes administraciones públicas. De conformidad con lo establecido en la **Directiva (UE) 2019/1937, la protección de las personas que denuncian, informan o alertan sobre infracciones conlleva, asimismo, de manera imprescindible y con carácter previo a cualquier actuación, la necesidad de proteger a las personas que gestionan los canales de denuncia, inician procedimientos de investigación, emiten informes o instruyen expedientes sancionadores. Que estas personas tengan las garantías que la Directiva especifica es condición *sine qua non* para desempeñar adecuadamente su misión, de forma independiente (artículos 6 y 36 de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, BOE núm. 171 de 19 de julio de 2006), y para servir con objetividad e imparcialidad los intereses generales (artículo 103 Constitución Española)**. Es la situación administrativa de servicios especiales la única que puede proporcionar los más altos estándares de garantía y protección al funcionariado público. La ubicación adecuada para recoger esta norma es la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, norma especial que introduce una estrategia de lucha contra la corrupción en nuestro territorio, y no la Ley de Función Pública Valenciana, que afecta con carácter general a los funcionarios y funcionarias públicas de la Generalitat Valenciana.

Destacamos al respecto, entre otros, el contenido de los **considerandos 23 y 62 de la Directiva (UE) 2019/1937**: “La presente Directiva debe entenderse sin perjuicio de la protección que otorgan los procedimientos de denuncia de posibles actividades ilegales, como el fraude o la corrupción, que son perjudiciales para los intereses de la Unión, o de una conducta relacionada con el desempeño de las actividades profesionales que pueda constituir un incumplimiento grave de las obligaciones de los funcionarios y otros agentes de la Unión Europea establecidas en virtud de los artículos 22 bis, 22 ter y 22 quater del Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea y régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea, que figura en el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 del Consejo (32). La presente Directiva debe aplicarse cuando los funcionarios y otros agentes de la Unión informen sobre infracciones que sucedan en un contexto laboral al margen de su relación laboral con las instituciones, órganos u organismos de la Unión”. (...) “En todos los casos, debe protegerse a las personas que denuncien externamente ante las autoridades competentes y, en su caso, ante las instituciones, órganos y organismos de la Unión. La presente Directiva también debe conceder protección en los casos en que el Derecho de la Unión o nacional exija a los denunciantes que se dirijan a las autoridades nacionales competentes, por ejemplo, en el marco de sus deberes y responsabilidades laborales o porque la infracción constituye un delito.”

Por otra parte, **las retribuciones del personal funcionario de la AVAF deben ser formuladas de forma equivalente a las retribuciones del resto del personal adscrito a oficinas y agencias antifraude autonómicas y, por tanto, asimiladas a las aplicables al personal de su respectivo parlamento**, es decir, a las del personal de las Corts. **Igualmente, el grado de desarrollo profesional reconocido en la AVAF al personal funcionario procedente de una administración pública que incluye en su sistema retributivo el complemento de carrera profesional deberá ser reconocido y abonado por la administración de procedencia en el caso de reingreso** de aquel a dicha administración, pues se encuentran prestando servicios en la agencia en su calidad de funcionarios públicos, y por tanto debe reconocerse la consolidación de todos **sus derechos (trienios, derechos pasivos, etc.)**. Asimismo, se deben homologar, en la medida de lo posible, las condiciones de trabajo y el régimen del personal de la agencia a los contemplados para el personal de las Corts y de otras instituciones dependientes de estas (Sindicatura de Comptes y Síndic de Greuges), con base al principio de igualdad de trato, el respeto a los derechos adquiridos en la administración de origen y la exigencia paralela, como contraprestación, del cumplimiento de los deberes y funciones al servicio de la agencia con la máxima eficacia y eficiencia, como órgano de control externo a las administraciones públicas valencianas y en aras a la consecución de sus objetivos, bajo la garantía de imparcialidad, el deber de secreto y la condición de agentes de la autoridad en el ejercicio de las competencias inspectoras, de protección a personas, sancionadoras o de otro orden; al igual que ello procede en el resto de oficinas y agencias autonómicas creadas en España.

de la Comunitat Valenciana, con la siguiente redacción:

Las retribuciones de la persona titular de la dirección de la Agencia, a que se refiere el artículo 26.1 de esta Ley, deberán establecerse por la Mesa de les Corts con carácter previo al nombramiento y toma de posesión de cada director o directora que suceda al primer titular de la dirección de la Agencia.²⁶

DÉCIMO.- Se introduce una nueva disposición transitoria quinta en la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, con la siguiente redacción:

1. Lo dispuesto en el artículo 29.2, párrafo segundo, relativo a la declaración del personal de la agencia en situación administrativa de servicios especiales, se aplicará asimismo con carácter retroactivo a 1 de enero de 2023 respecto del personal que prestando servicios en la Agencia con carácter definitivo a dicha fecha no tenga reconocida esta situación.²⁷
2. Lo dispuesto en el artículo 29.2, relativo a la equiparación retributiva del personal de la agencia, exigirá para su aplicación, previamente, la determinación de las equivalencias que procedan y la correspondiente negociación colectiva, así como la existencia de consignación presupuestaria adecuada y suficiente. Las nuevas retribuciones se aplicarán a partir del ejercicio presupuestario siguiente a su determinación, negociación colectiva y consignación presupuestaria.²⁸

València, 26 de julio de 2022

²⁶ Ver Nota 23.

²⁷ La irretroactividad de las normas solo se impone en el caso de que estas sean sancionadoras o desfavorables (artículo 9.3 CE). Del mismo modo, el Código Civil permite la retroactividad siempre que esta se contemple en las normas (artículo 2 CC).

²⁸ Ver Nota 27.