

	PROPUESTA MODIFICACIÓN LEY 11/2016	ARGUMENTACIÓN
Artículo 2 Régimen jurídico (*)	Se introduce un último párrafo "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".	Se redacta en idénticos términos a 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 ha sido modificado mediante el Reglamento 2020/2223 (DOUE 28.12.2020), en su artículo 10.3 bis, para su adaptación a la Directiva 2019/1937. 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.
Artículo 3 Ámbito de actuación de la agencia (*)	Se introduce un nuevo apartado 2 "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: 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."	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. Estas definiciones, en parecidos términos, se contemplan 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). El Anteproyecto de Ley del Estado 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 también recoge definiciones. 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.



Artículo 14 Estatuto de la persona denunciante (*)

PROPUESTA MODIFICACIÓN LEY 11/2016

Se modifica el apartado 1 letra a)

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

ARGUMENTACIÓN

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, esta debe contemplar de forma expresa que la protección se debe prestar a las personas denunciantes, 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 denunciantes 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 denunciantes 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.



	PROPUESTA MODIFICACIÓN LEY 11/2016	ARGUMENTACIÓN
Artículo 18 De las infracciones (*)	"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 denunciantes a los que se les hubiera reconocido el estatuto de protección regulado en el artículo 14 de esta Ley. 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 conductas fraudulentas o de corrupción o contrarias al interés general, excepto cuando hubiera investigación judicial abierta o un proceso de investigación de la fiscalía. d) La formulación de denuncias manifiestamente falsas. e) La realización de cualquier acto que obstaculice o intente obstaculizar la presentación de denuncias ante la agencia. f) Cualquier acción u omisión que provoque la revelación de la identidad de la persona denunciante. g) Cualquier tipo de coacción a las personas que presten servicios en la agencia. 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 la información. c) Retrasar injustificadamente el envío de la información. d) Dificultar el acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para la investigación.	Se mejora la redacción y se objetivan los tipos, tomando como referencia el artículo 63 el APL de Ley del Estado de transposición de la Directiva y los artículos 43.b), 44.c) y 44.f) de la Ley de la Oficina Antifraude Andaluza y de Protección de personas denunciantes. Además, se realizan algunos ajustes conforme a los requerimientos de la LECrim y la doctrina clásica sancionadora. En caso de reincidencia, se adecúa la redacción a la regulación básica contemplada en el artículo 29.3.d) de la Ley 40/2015. Los cambios son de tipo técnico, aumentan la claridad del texto y la seguridad jurídica en una materia tan importante como lo es la sancionadora.



	PROPUESTA MODIFICACIÓN LEY 11/2016	ARGUMENTACIÓN
	 e) No concurrir injustificadamente a la segunda citación de comparecencia personal requerida por la agencia, habiendo desatendido injustificadamente una primera citación. 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 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." 	
Artículo 19 Sanciones (*)	"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. 3. Serán nulos de pleno derecho cualquier acto o resolución adoptada como base de conductas corruptas o fraudulentas tipificadas como graves y muy graves. 4. Las sanciones establecidas por la agencia se publicarán en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana» para conocimiento general."	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. El carácter adicional y accesorio de la amonestación sigue el esquema del artículo 65.2 del APL Estado. Se suprime de este apartado la graduación de las sanciones, que pasa al siguiente artículo para dotar al texto de una mayor coherencia. Se suprime la diferenciación en la publicidad de las sanciones, ya que por la naturaleza de esta agencia y su misión deberán publicarse en el diario oficial todas ellas, debido a la necesidad de hacer prevalecer el carácter disuasorio, lo que es acorde a la Directiva (UE) 2019/1937, en su artículo 23 y varios de sus considerandos.
Artículo 20	Se modifica	La nueva redacción sigue en esencia, pero con alguna mejora técnica, lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Andaluza y el artículo 66 del APL Estado.



	PROPUESTA MODIFICACIÓN LEY 11/2016	ARGUMENTACIÓN
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 el perjuicio causado a los intereses públicos y la posible reparación de dichos daños o perjuicios a iniciativa del infractor. 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. 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."	La previsión de compatibilidad ya existe en la vigente redacción, no obstante, se mejora el texto y se opta por una redacción similar al artículo 67 del APL Estado. Asimismo, se incorpora el principio non bis in idem en términos idénticos a los contemplados en el artículo 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
Artículo 26 Estatuto personal de la dirección de la agencia (**)	Se modifican los apartados 1 y 5, y se añade un último apartado 7 "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 personal funcionario de carrera, sus retribuciones no podrán ser inferiores a las del puesto de trabajo que venía desempeñando en su administración de origen. ()	La modificación de 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. Se deslinda 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 y la regulación del resto de personas titulares de la dirección de las oficinas y agencias antifraude



PROPUESTA MODIFICACIÓN LEY 11/2016 **ARGUMENTACIÓN** 5. El director o directora será elegido por el Pleno de Les Corts por autonómicas, en especial la recién creada y en funcionamiento Oficina mayoría de tres guintas partes. Si no obtiene la mayoría reguerida, Andaluza. en la segunda votación, que se realizará dentro del plazo de un mes, bastará mayoría absoluta. (...) Se considera necesario introducir esta posibilidad, al igual que se recoge, 7. Son funciones de la persona titular de la dirección de la agencia para la segunda vuelta, en todas las leyes de creación de oficinas y las siguientes: agencias autonómicas, que prevén la mayoría absoluta si no se Ostentar la representación legal de la agencia. obtiene la de tres quintos. Así, Cataluña, Illes Balears, Andalucía y b) Dirigir v coodinar todas las actividades v desempeñar la jefatura Navarra. superior de su personal. c) Abrir y cancelar cuentas en entidades financieras, y autorizar Debe aprovecharse la modificación para dejar recogidas, de manera gastos y ordenar pagos. expresa en la Ley, las funciones mínimas y más relevantes que se Suscribir contratos y convenios. atribuven al director o directora de la agencia, como máxima autoridad e) Aprobar la Memoria anual de la agencia v dar traslado de la representante y responsable de la misma, sin perjuicio de que su detalle misma a las Corts. siga viniendo establecido en el artículo 13 del Reglamento de Imponer las sanciones que establece la Ley. funcionamiento y régimen interior de la agencia de 27 de junio de 2019 Las demás funciones previstas en esta Lev. en el Reglamento (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019). de funcionamiento y régimen interior de la agencia y las inherentes a su condición." Artículo 29 Se modifican los apartados 1 y 2 del artículo 29 Las funciones propias del **Gabinete** del director o directora de la agencia Personal al deben poder ser desarrolladas por parte de personal que no sea necesariamente funcionario de carrera, pues el personal funcionario servicio de la "1. Los puestos de trabajo de la agencia serán ejercidos por funcionarios y funcionarias de carrera de las administraciones **experto en esta materia es muy escaso**, lo que se ha demostrado a través agencia públicas, salvo que desempeñen funciones de confianza o (**) de las constantes dificultades en la cobertura del puesto del máximo asesoramiento especial en puestos de trabajo del gabinete, no responsable de aquel, actualmente vacante. Las leyes reguladoras de las reservados a personal funcionario y que figuren en la relación de Oficinas Antifraude de Cataluña, de Andalucía y de Navarra prevén puestos de trabajo, en cuyo caso, con máximo de dos, se tratará de dicha posibilidad. personal eventual, el cual cesará en todo caso cuando se produzca el cese de la persona titular de la dirección de la agencia. Se debe introducir en la Ley 11/2016 la situación administrativa de Este personal está obligado a guardar el secreto de los datos, las servicios especiales, en la que deben quedar en su administración de informaciones y los documentos que conozca en el desarrollo de sus origen todos los funcionarios que pasan a prestar servicios en la agencia, funciones. quienes realizan funciones de control, investigación, protección e incluso 2. El personal funcionario al servicio de la agencia será provisto, de sanción, de las actuaciones llevadas a cabo en la propia administración acuerdo con los principios de igualdad, publicidad, mérito y

capacidad adecuados a la función encomendada, entre el

pública a la que pertenecen, siendo por tanto indispensable garantizar al



PROPUESTA MODIFICACIÓN LEY 11/2016

funcionariado 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.

[...]".

ARGUMENTACIÓN

máximo la independencia e imparcialidad en el ejercicio de su labor, su profesionalidad y rigor, asegurando con ello el reconocimiento homogéneo a todos ellos 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. Ello conlleva situaciones de flagrante desigualdad, no solo entre el personal de la agencia, sino 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 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, ponen en marcha procedimientos de investigación, emiten informes o instruyen expedientes sancionadores. Que estos funcionaros 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



	PROPUESTA MODIFICACIÓN LEY 11/2016	ARGUMENTACIÓN
		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.
		La regulación del personal funcionario de la AVAF, institución adscrita a las Corts, debe asimilarse a la establecida para el personal de las Corts e instituciones dependientes (Sindicatura de Comptes y Síndic de Greuges). Así lo recoge ya el propio texto de la Ley y el Reglamento de funcionamiento y régimen interno (artículos 58 y siguientes)
		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.).
		Todo ello es aplicado de manera uniforme en el resto de oficinas y agencias autonómicas antifraude españolas.
Disposición transitoria cuarta (**)	Se introduce una nueva disposición transitoria cuarta "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."	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. La finalización del mandato del actual director se producirá en junio de 2024 . Ver resto de argumentario en artículo 26 .



	PROPUESTA MODIFICACIÓN LEY 11/2016	ARGUMENTACIÓN
Disposición transitoria quinta (**)	"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. 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."	Esta previsión es necesaria para asegurar la igualdad de trato y derechos entre el personal funcionario de la agencia, cualquiera que sea la fecha en la que se haya incorporado a la agencia. 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). Respecto a 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. Ello se aplicará, en caso de que se den las condiciones que en la propia norma se establecen, a partir de 2024 . Ver resto de argumentario en artículo 29 .

- (*) Sin contenido económico
- (**) Con contenido económico a partir del segundo semestre de 2024. Según memoria económica de 5 de julio de 2022, el impacto económico estimado asciende a 15.000 euros.
- (***) Con contenido económico a partir de 2024, condicionado a la determinación de las equivalencias que procedan, la correspondiente negociación colectiva y la existencia de consignación presupuestaria adecuada y suficiente. Según memoria económica de 5 de julio de 2022, la referencia legal a las cuantías de las retribuciones del personal de las Corts tiene el carácter de límite máximo retributivo, previas las debidas adaptaciones según categorías, funciones, responsabilidad, dedicación, etc. Se estima, a priori, que el aumento retributivo global no superaría los 900.000 euros, y la mayoría de este importe podrá extraerse del propio presupuesto anual y ordinario de la Agencia. Téngase en cuenta, por ejemplo, que el remanente del último ejercicio finalizado (2021) ha ascendido a casi 1.400.000 euros.

València, 7 de septiembre de 2022