

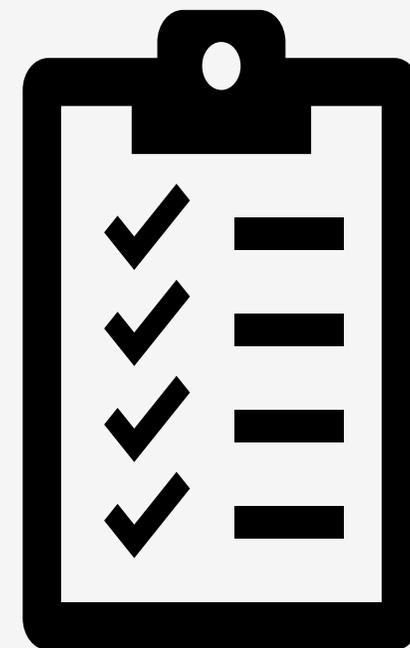
Curso: Llei i estratègies de lluita contra la corrupció, per la integritat pública i de protecció de les persones que informen sobre infraccions normatives.

Gestió dels sistemes interns i externs d'informació en la Llei 2/2023. Figura del Responsable del Sistema Intern d'Informació.

Miguel Andrés Furió Ferri. Jefe de Servicio de análisis e investigación de la AVAF
Valencia, 9 de noviembre de 2023

Índice de contenidos:

1. Introducción: la Ley 2/2023, de 20 de febrero
2. El Sistema Interno de Información (SII)
Responsables del sistema, obligaciones y perfiles.
3. Procedimiento de gestión de informaciones en el SII. Planificación y propuestas de actuación.



ALGUNOS DATOS PREVIOS

**Número y tipología de Entidades que
disponen actualmente de un SII**

TIPO ENTIDAD SECTOR PÚBLICO VALENCIANO	Nº REGISTROS
Ayuntamientos – 10.000 Castellón: *3 (Eslida, Aín y Alcudia de Veo) Valencia: 2 Alicante: 1	6
<i>*De 123 Aytos – 10.000</i>	
Ayuntamientos +10.000 Castellón: **3 (Oropesa del Mar, Vall d'Uixó y Vila-Real) Valencia: 10 Alicante: 3	16
<i>**De 12 Aytos + 10.000</i>	
Organismos autónomos y empresas mercantiles municipales	7
Diputaciones provinciales (Valencia)	1
Consortios	2
Sector público instrumental GVA (Organismos públicos, Sociedades Mercantiles, Fundaciones del Sector Público de la GVA y Consortios adscritos a la Generalitat)	10
Universidades y Fundaciones de Universidades	5
Entidades estatutarias (falta el Síndic de Greuges)	5
AVAF	1
Corporación de derecho público	1
Colegios profesionales	7
	61

SONDEO

¿Se ha implementado actualmente un SII en tu entidad?

- Si
- No, pero hemos iniciado la gestión.
- No

1. Introducción: la Ley 2/2023, de 20 de febrero

- 1.a. Finalidad de la Ley
- 1.b. Ámbito de aplicación
- 1.c. Entidades obligadas
- 1.d. Plazos de implementación

El Origen: la Directiva 2019/1937



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

El Origen: la Directiva 2019/1937

La Directiva se dicta al amparo de
CUATRO PILARES BASICOS:

1. El interés en la protección de los fondos europeos
2. La facilitación en la interposición de “alertas”
3. La protección del “alertador” (*chilling effect*)
4. El fraude puede detectarse prematuramente en origen

SONDEO

¿Creéis que era necesaria una regulación legal a fin de conseguir hacer realidad dichos pilares?

- Si, carecíamos de mecanismos y herramientas para conseguir dichas funciones.
- No, ya existían en activo mecanismos y herramientas que cumplían dichas funciones.

Ley 2/2023



Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción [BOE N°44 21-02-2023]

Permalink ELI: <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/02/20/2/con>

La Ley 2/2023 es una Ley generalista

- Establece un marco común regulatorio para una heterogeneidad de entidades del sector público y privado
- Consecuentemente, peca de contener una regulación “*de mínimos*”, permitiendo a las organizaciones completar el régimen de funcionamiento del SII.
- Ello lleva a la existencia de numerosas lagunas regulativas, no exentas actualmente de debate al respecto.

1.a. Finalidad de la Ley (art. 1)

- Transposición de la Directiva 2019/1937 al ordenamiento nacional
- Dos grandes finalidades conceptuales:
 - Otorgar una **protección adecuada frente a las represalias** que puedan sufrir las **personas físicas que informen** infracciones normativas previstas.
 - **Fortalecimiento de la cultura de la información** como mecanismo para **prevenir y detectar** amenazas para el interés público. **SII**

1.b. **Ámbito de aplicación material (art. 2)**

La Ley protege a las personas físicas que informen sobre:

1. **Cualquier acción u omisión que pueda constituir infracción del Derecho de la UE**, siempre que:
 - Entren en el ámbito de aplicación de los actos de la UE enumerados en el anexo de la Directiva 2019/1937
 - Afecten a los intereses financieros de la UE
 - Incidan en el mercado interior
2. **Acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave (EXTENSIÓN NACIONAL)**

1.b. Ámbito de aplicación personal (art. 3)

- La Ley protege a las personas físicas que informen sobre infracciones

En un contexto laboral o profesional

- Empleado públicos y trabajadores por cuenta ajena
- Autónomos
- Accionistas, partícipes y personas del órgano de administración, dirección y supervisión
- Cualquier persona que trabaje para o bajo la supervisión y dirección de contratistas, subcontratistas y proveedores.

Otras situaciones

- Personas físicas en un contexto de una relación laboral o estatutaria ya finalizada (post-laboralidad)
- Voluntarios
- Becarios y trabajadores en periodos de formación (pre-laboralidad)
- Personas cuya relación laboral no haya comenzado en relación con las infracciones del proceso de selección o negociación precontractual (pre-pre-laboralidad)
- Personas representantes legales de los trabajadores

1.b. Ámbito de aplicación personal (art. 3)

- Las medidas de protección de la Ley **también** se aplicarán a:

Adicionalmente a:

- Las personas físicas que asistan al informante en el proceso
- Compañeros de trabajo y familiares del informante que puedan recibir represalias
- Las personas jurídicas para las que trabaje el informante o en las que tenga una participación significativa

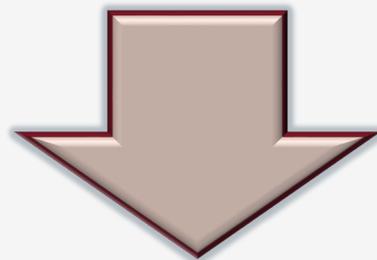
SONDEO

¿Os parece apropiado el ámbito subjetivo de protección?

- Si, deben protegerse a todos los señalados.
- No, es excesivamente amplio.

1.c. Entidades obligadas (art. 2)

¿Qué entidades deben disponer de canales de denuncia interna?



“Los Estados miembros velarán por que las **entidades jurídicas** de los sectores **privado y público** establezcan **canales y procedimientos de denuncia interna y seguimiento** (...)” (art. 8.1 Directiva)

¿Qué entidades deben disponer de los SII y de canales de denuncias internos?

Obligatorio

Potestativo

Sector privado
(art. 10.1 y 2)

- personas físicas/jurídicas con más de **50 trabajadores**
- personas jurídicas en **determinados ámbitos**, con independencia del nº.
- partidos **políticos**, sindicatos, organizaciones empresariales y fundaciones.

El resto de entidades del sector privado

Sector público
(art. 13)

TODAS las entidades que integran el sector público (*)

Sector público

- AGE
- Administraciones de las CCAA's
- Ciudades con Estatuto de Autonomía
- Entidades que integran la Administración Local.
- Los organismos y entidades públicas vinculadas o dependientes de alguna Administración pública
- Otras asociaciones y corporaciones en las que participen Administraciones y organismos públicos.
- Las autoridades administrativas independientes
- El Banco de España
- Las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.
- Las universidades públicas
- Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades anteriores sea superior al 50%, o en los casos de sociedad dominante de un grupo de sociedades (art. 42 Código de comercio)
- Las corporaciones de Derecho público
- Las fundaciones del sector público

(*) Sector público: Podrán compartir el SII y los recursos destinados a las investigaciones y las tramitaciones (Art. 14)

Garantizando SII independientes entre sí diferenciación de los canales, para evitar la confusión de los ciudadanos

Los municipios de menos de 10.000 habitantes, entre sí o con cualesquiera otras AAPP's que se ubiquen dentro del territorio de la CCAA

El papel de las Diputaciones Provinciales

Las entidades pertenecientes al sector público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de órganos de las Administraciones territoriales, que cuentan con menos de 50 trabajadores, con la Administración de adscripción

1.d. Plazos de implementación (Disposición transitoria segunda)

Plazo máximo para el establecimiento de SII y adaptación de los ya existentes

13/06/2023

- Las Administraciones, organismos, empresas y demás entidades obligadas a contar con un SII
(Tres meses desde entrada en vigor de la ley)

01/12/2023

- Entidades jurídicas del sector privado con menos de 250 personas trabajadoras
- Municipios de menos de 10.000 habitantes

1.d. Plazos de implementación (Disposición transitoria segunda)

Incumplimiento del plazo máximo para el establecimiento de SII y adaptación de los ya existentes

**Infracción
muy grave**

Tipificación como infracción muy grave (artículo 63.1.g)

El incumplimiento de la obligación de disponer del SII en los términos exigidos por la ley.

Sanciones

Para personas físicas multas de 30.001 € a 300.000 €.

Para personas jurídicas multas de 600.001 € a 1.000.000 €.

2. El Sistema Interno de Información en el sector público

2.1 Generalidades

2.2 Responsable de la implantación

2.3 Gestión del SII-Responsable del SII

2.4 Canal interno de información

2.5 Pinceladas del procedimiento de gestión.

El Sistema interno de información (SII) es el **cauce preferente** para informar sobre las acciones u omisiones previstas en la ley, **siempre que** (art. 4):

- ✓ **se pueda tratar de manera efectiva** la infracción
- ✓ **si el denunciante considera que no hay riesgo de represalia.**

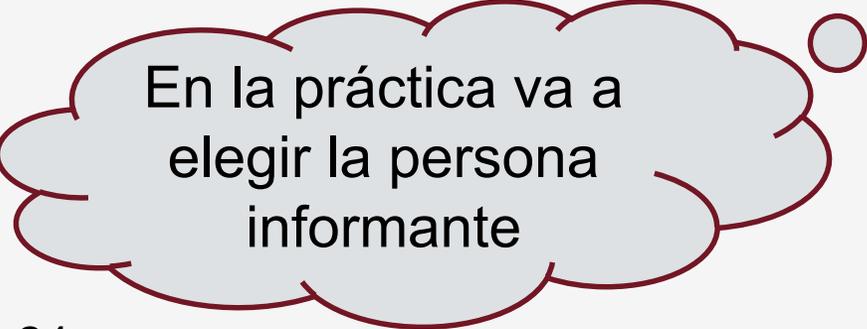


En caso contrario



Canales externos:

- Autoridad independiente del informante En la Comunitat Valenciana la **AVAF**
- Otros canales externos según especificidad: SNCA, infofraude para fondos de la UE



En la práctica va a elegir la persona informante

SONDEO

¿Qué creéis que puede ocurrir en las entidades más pequeñas?

- El SII será claramente ineficaz, ya que generará suspicacias.
- Será apropiado gracias al anonimato y la protección del alertador.

2.2 Responsable de la implantación

- El responsable de la implantación del SII es el **órgano de administración** u **órgano de gobierno** de cada entidad u organismo obligado, **previa consulta con la representación legal de las personas trabajadoras.**
- El responsable de la implantación del SII, lo será también del tratamiento de los datos personales



Aspecto práctico:
¿Qué órgano es el responsable en un ayuntamiento?

¿El pleno?
¿El alcalde/sa?

ALGUNOS DATOS DE INTERÉS

Tipología de Responsables de los SII

Quando es òrgano colegiado:

- Comité antifraude
- Comité ético/de cumplimiento del Código ético

Quando es persona física:

- Funcionario Habilitado de Carácter Estatal (Secretario, Vicesecretario, Interventor, Tesorero)
- Técnicos jurídicos, Técnicos de la Administración General
- Auditores internos
- Compliance Officer
- Letrados
- Gerente
- Policía local
- Informático

Tipología de Responsables de los SII

- La Ley (art. 8º) no especifica la formación o titulación específica que debe ostentar el Responsable.
- No obstante, parece evidente que, siendo el objeto del SII la recepción de denuncias sobre infracciones de derecho comunitario, penales o administrativas, debe ser alguien con experticia en dichas materias.

SONDEO

¿Asumiríais vosotros el cargo de Responsable del SII?

- Si, y de hecho soy actualmente responsable de un SII.
- Si, me considero una persona capaz de asumir el reto.
- No, ya que considero que no dispongo de la formación apropiada para ejercer la función.
- No, creo que supone una responsabilidad excesiva.

Líneas estratégicas sobre las que se articula el SII

Responsables

- Elección del responsable del SII por el responsable de la implantación

Normativa interna

- Política o estrategia: principios generales del SII y de la protección al denunciante
- Procedimiento de gestión de las informaciones (denuncias)

Canales internos de información

- Establecimiento e implementación de canales internos de información a integrar en el SII.
Necesidad de soluciones tecnológicas para que cumplan con los requisitos de la Directiva y de la Ley 2/2023, al menos algún canal integrado.

Colaboración de la AVAF en la implementación de la tecnología y acompañamiento en el proceso [Protocolos de colaboración]

La responsabilidad de la implantación del SII en un Ayuntamiento es la persona que ostenta la alcaldía

Esta implantación supone:

➤ **Establecimiento de cronograma de las actuaciones**

Recomendación: creación de un grupo de trabajo interno integrado por responsables de diversas áreas: secretaria, intervención, servicios TIC, transparencia, ... con el objeto de impulsar y facilitar la efectiva implantación del SII, implicando a toda la organización.

➤ **Aprobación de normativa interna reguladora del SII.**

Recomendación: que se trabaje implicando a todos los grupos municipales, por el carácter transversal del proyecto y la importancia de estabilidad del SII

➤ **Impulso de la implantación de canales internos de denuncias**

➤ **Determinación de la configuración general y de las condiciones de seguridad de los canales de denuncias internas**

➤ **Impulso de los procedimientos que corresponda para proveer al personal encargado del SII, de los recursos personales, materiales y formativos necesarios**

➤ **Actuaciones divulgativas del SII dirigidas al personal al servicio de la corporación**

➤ **Impulso de normas transversales al SII (Código ético)**

2.3 Gestión del SII

Normativa
interna.
Contenido
mínimo (I)

- Definición del SII
- Ámbito objetivo y subjetivo del SII
- La política o estrategia que enuncie los principios generales:
 - del SII
 - de la protección del informante
- Definición y determinación de las características generales del SII (en su diseño, establecimiento y gestión):
 - Seguridad
 - Confidencialidad (identidad del informante, terceros y actuaciones)
 - Protección de datos
 - Permitir la anonimidad
 - Independencia y diferenciación respecto de los sistemas internos de información de otras entidades u organismos (sin perjuicio de la posibilidad de compartición de medios, en su caso)

**Normativa
interna.
Contenido
mínimo (II)**

- **Definiciones básicas del SII (comunicación, persona informante/denunciante, persona afectada/denunciada, canal de denuncias, responsable del SII ...)**
- **Determinación y descripción de los canales y formas de recepción de denuncias internas:**
 - por escrito: correo postal, cualquier medio electrónico habilitado al efecto**
 - O verbalmente (documentadas): vía telefónica, sistema de mensajería de voz, reunión presencial**
 - O por escrito y verbalmente**
- **Integración de los distintos canales internos de información que pudieran establecerse dentro de la entidad (prevención acoso laboral, código ético,...)**
- **Información sobre los canales externos de información ante las autoridades competentes nacionales y europeas**
- **Establecimiento de las garantías de protección de los informantes**

**Normativa
interna.
Contenido
mínimo (III)**

- **Respecto del responsable del SII (encargado de su gestión), indicación:**
 - ❑ Competencia de la alcaldía para designar, destituir o cesarle
 - ❑ Obligación de comunicar en 10 días a la AAI (u órgano de la CCAA – AVAF) de su designación y/o cese (especificando razones justificativas del cese)
 - ❑ El responsable del SII deberá desarrollar sus funciones con independencia y autonomía, y deberá disponer de todos los medios personales y materiales necesarios para llevarlas a cabo
- **Determinación del sistema y de los principios del procedimiento de gestión efectiva de las informaciones recibidas** (según lo indicado más adelante)
- **Creación del libro-registro de las informaciones recibidas y de las investigaciones internas a que hayan dado lugar, determinando sus características básicas**

**Normativa
interna.
Contenido
mínimo (IV)**

- **Determinación del responsable del SII: unipersonal o colegiado (salvo que lo haya determinado el Reglamento)**
- **Designación, destitución y cese de la/s persona/s física/s responsable/s del SII**
- **Comunicación a la AAI del nombramiento y/o cese del responsable SII**
- **Determinación de la debida publicidad y difusión del SII en el seno de la entidad (*Recomendación: acusar recibo de su conocimiento por todo el personal*)**

Ejemplos previos a adaptar a lo regulado para los SII en la Ley 2/2023 y a la reglamentación interna: <https://www.antifraucv.es/buzon-interno/>

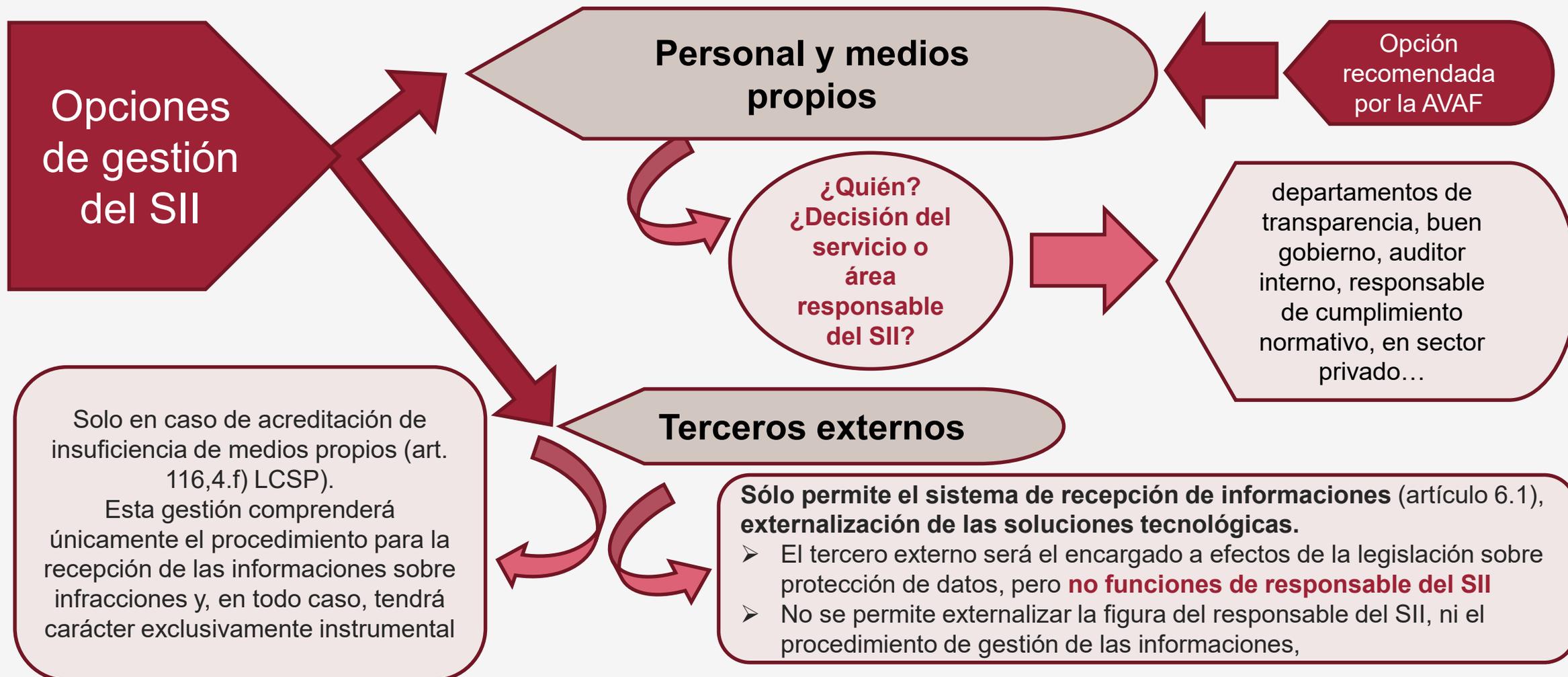
- Sistema Interno de Información de la AVAF **(en aplicación de la Ley 2/2023)**:
 - Resolución 659/2023, de 13 de junio, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, por la que se aprueba el Sistema Interno de Información de la Agencia (DOGV 28/06/2023]

https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2023/06/230628_DOGV_RES_SII_AVAF.pdf

Ejemplos previos a adaptar a lo regulado para los SII en la Ley 2/2023 y a la reglamentación interna: <https://www.antifraucv.es/informacion-de-relevancia-juridica/>

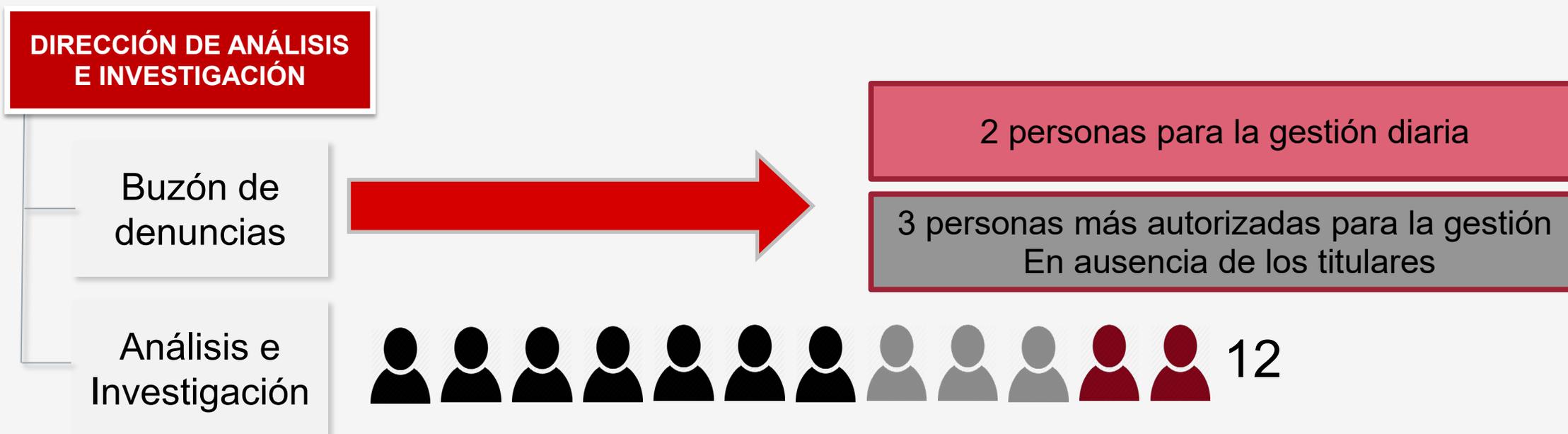
- Buzón interno de denuncias AVAF (Código ético y de conducta):
 - Resolución 193/2022, de 16 de marzo, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, por la que se regulan las condiciones de funcionamiento de su Buzón interno de denuncias. [DOGV 20/04/2022] [Descargar Resolución](#)
- Buzón externo de denuncias AVAF (en caso de utilizar debería adaptarse a la reglamentación del SII de la Ley 2/2023)
 - Resolución de 27 de junio de 2019, del director de la AVAF, por la que se aprueba Reglamento de funcionamiento y régimen interior de esta, en desarrollo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat. [Descargar Resolución](#)
 - Resolución de 25 de abril de 2018, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, por la que se crea el Buzón de Denuncias de la Agencia y se regula su funcionamiento. [DOGV 23/05/2018] [Descargar Resolución](#)

Gestión directa vs indirecta del SII



ALGUNOS DATOS DE INTERÉS

Medios Personales utilizados en la AVAF



- La AVAF facilita una tecnología de software libre y sin coste que permite cumplir con todos los requisitos tecnológicos, de confidencialidad, seguridad, anonimidad,... que exige la normativa.
- ¿Se puede contratar lo que está disponible para su uso facilitado por otra entidad pública? ¿Se puede contratar sistemas o aplicaciones que están disponible para su reutilización y uso facilitado por otra entidad pública?

Artículo 157 de la Ley 40/2015.

“En el caso de existir una solución disponible para su reutilización total o parcial, las Administraciones Públicas estarán obligadas a su uso, salvo que la decisión de no reutilizarla se justifique en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.”



<https://www.globaleaks.org>

2.3 Canal interno de información. (art. 7)

Canal interno de información (I)

- El SII integrará todos los canales internos de información de la entidad
- Deben identificarse y regularse todos los canales internos de información existentes en el SII
- El canal interno debe permitir realizar comunicaciones:
 - ❑ **Por escrito:** correo postal, cualquier medio electrónico habilitado al efecto (**buzón interno de denuncias**, registro de entrada, correo-e,...)
 - ❑ **O verbalmente:** canal telefónico, sistema de mensajería de voz, reunión/**comparecencia presencial** (a solicitud dentro del plazo de 7 días)

Comunicaciones verbales documentadas y previo consentimiento del informante, y previa información sobre el tratamiento de sus datos de carácter personal

mediante una **grabación** de la conversación en un formato seguro, duradero y accesible, previo aviso al informante

a través de una **transcripción completa y exacta** de la conversación realizada por el personal responsable de tratarla

Canal
interno de
información
(II)

- Se informará, de forma clara y accesible, **sobre los canales externos de información ante las autoridades competentes** y, en su caso, ante las instituciones, órganos u organismos de la Unión Europea.
- El informante **podrá** indicar un domicilio, correo electrónico o lugar seguro a efectos de recibir las notificaciones
- Permitirán incluso presentación y posterior tramitación de comunicaciones **anónimas**
- Podrán estar habilitados para la recepción de cualesquiera otras comunicaciones o informaciones fuera del ámbito establecido en el art. 2, quedando fuera del ámbito de protección.

EL GRAN DEBATE SOBRE EL

¡¡ANONIMATO!!



SONDEO

¿Qué opináis al respecto de la posibilidad de guardar el anonimato en la interposición de denuncias?

- Es una decisión positiva, que facilitará la denuncia.
- Es una decisión negativa, que posibilitará el mal uso del SII.

3. Procedimiento de gestión de informaciones (art. 9)

- El órgano de administración u órgano de gobierno de cada entidad u organismo obligado aprobará el procedimiento de gestión de informaciones

Sistema y principios del procedimiento

Previsiones necesarias para que el SII y los canales internos cumplan con los requisitos establecidos en la ley 2/2023



Desarrollo de los principios generales en su caso

- El Responsable del Sistema responderá de su tramitación diligente, conforme al procedimiento aprobado

Procedimiento



Procedimiento
Contenido
mínimo (I)

- **Identificación del canal** o canales internos de información a los que se asocian
- Inclusión de **información clara y accesible** sobre los canales externos de información ante las autoridades competentes y, en su caso, instituciones, órganos u organismos de la UE

Procedimiento Contenido mínimo (II)

- Envío de **acuse de recibo** de la comunicación al informante, salvo que ello pueda poner en peligro la confidencialidad de la comunicación
- Determinación del plazo máximo para dar respuesta a las actuaciones de investigación
- Previsión de la posibilidad de mantener la comunicación con el informante y, en su caso, de solicitarle información adicional

➔ **7 días naturales** siguientes a su recepción

➔ ❖ **Máximo 3 meses**, a contar desde la recepción de la comunicación
❖ Posibilidad de **ampliación a 3 meses** adicionales, en caso de **casos de especial complejidad**

➔ **Incluso aunque sea anónimo**

SONDEO

¿Qué opináis sobre el plazo de 3 meses para finalizar las actuaciones de investigación?

- Es un plazo suficiente.
- Es un plazo claramente insuficiente.
- Depende de cada caso concreto.

Procedimiento Contenido mínimo (III)

- Establecimiento del **derecho de la persona afectada** a que **se le informe** de las acciones u omisiones que se le atribuyen, y **a ser oída** en cualquier momento
- **Garantía de la confidencialidad** en comunicaciones remitidas por canales o a responsables no establecidos en la reglamentación
- Exigencia del respeto a la **presunción de inocencia y al honor** de las personas afectadas

Ello tendrá lugar en el tiempo y forma que se considere adecuado para garantizar el buen fin de la investigación

El personal no responsable del tratamiento de las denuncias que reciba una comunicación, deberá remitirla inmediatamente al Responsable del SII. A este personal se le debe formar en la materia y advertirle de la tipificación como infracción muy grave de su quebranto.

**Procedimiento
Contenido
mínimo (IV)**

- Establecimiento del **respeto** a las disposiciones sobre **protección de datos personales**
- **Remisión de la información** al **Ministerio Fiscal** con carácter inmediato cuando los hechos pudieran ser indiciariamente constitutivos de delito.



En el caso de que los hechos afecten a los **intereses financieros de la UE**, se remitirá a la **Fiscalía Europea**

!!!**IMPORTANTE!!!**

La existencia, implementación y utilización de un SII
en **NINGUN CASO** implica una alteración
del orden competencial vigente.

Procedimiento Principales hitos

Acuse de recepción al informante en 7 días naturales

Plazo máximo para dar **respuesta** de **3 meses**, ampliable a tres meses adicionales (especial complejidad)

Comunicación **bidireccional** con el informante

Presunción de inocencia, derecho a **ser oído** y al **honor** de la **persona investigada**

Confidencialidad de la identidad de: personas implicadas, comunicaciones e información)

Respeto a la **protección de datos personales**

3. Planificación propuestas de actuación

Tareas a realizar y cronograma

Planificación de la actuación (incluyendo fechas)

Límite:

➤ **13/06/2023**

➤ **1/12/2023**

<250 trab. E.P

< 10.000 hab.

1

Canal interno: Solución tecnológica que cumpla con los requisitos legales
Posibilidad protocolo de colaboración con la AVAF

2

Creación grupo trabajo multidisciplinar

3

Propuesta de normativa interna del SII y protección del informante

4

Aprobación por el órgano competente la normativa interna del SII

5

Designación de la persona física responsable del SII, comunicación a la AAI, dotando de medios personales y materiales suficientes.

6

Desarrollo de la normativa interna por órgano competente o delegado, en su caso

7

Implementación tecnológica y configuración de los canales internos de información

8

Actividades formativas y divulgación al personal



AGENCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE

Muchas gracias por su atención
investigacio@antifraucv.es



Calle Navellos, 14 3ª. 46003 València
+34 962787450 - www.antifraucv.es