



Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley por la que se crea y regula la Oficina de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad de Castilla y León y se establece el estatuto de las personas denunciantes

Con fecha 8 de enero de 2021 ha tenido entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud de Informe Previo sobre el *Anteproyecto de Ley por la que se crea y regula la Oficina de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad de Castilla y León y se establece el estatuto de las personas denunciantes*.

A la solicitud, realizada por la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior de la Junta de Castilla y León, se acompaña el Anteproyecto de Ley sobre el que se solicita Informe, así como la documentación utilizada para su elaboración.

Se procede por ello a la tramitación ordinaria prevista en el artículo 35 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Castilla y León, aprobado por Resolución de 20 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León.

La elaboración del Informe Previo fue encomendada a la Comisión de Trabajo de Economía que lo analizó en su sesión de 27 de enero de 2021, dando traslado a la Comisión Permanente que, en sesión celebrada el día 1 de febrero de 2021, lo informó favorablemente y lo elevó al Pleno, que en la sesión de 4 de febrero de 2021 lo aprobó por unanimidad.

I.- Antecedentes

a) Internacionales:

- Convenio Civil sobre la Corrupción, hecho en Estrasburgo el 4 de noviembre de 1999 (Instrumento de ratificación de 1 de diciembre de 2009): <https://bit.ly/2LuxwQx>
- Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003 (Instrumento de ratificación de 9 de junio de 2006): <https://bit.ly/3nmZvYL>



- “The False Claims Act”, Ley Federal de los Estados Unidos de América originariamente promulgada en 1863 y que hacía referencia a la figura del “Relator”. En sus posteriores ampliaciones y revisiones (particularmente tras 1986) se incorpora la denominación de “Whistleblower” para referirse al denunciante de buena fe de actuaciones de corrupción y fraude gubernativos, denominación comúnmente usada a partir de ese momento incluso en sistemas de Derecho no anglosajón: <https://bit.ly/38l3Yb5>, <https://bit.ly/39yk1aG>

b) De la Unión Europea:

- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada (DOUE de 26 de octubre de 2012) que en su artículo 325 dispone, entre otras cuestiones que *“La Unión y los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión mediante medidas adoptadas en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión”*: <https://bit.ly/38nZdDv>
- 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: <https://bit.ly/2LdQ2fy>

Esta Directiva establece una serie de normas mínimas comunes para la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión en una serie de ámbitos establecidos en el artículo 2 de esta norma (contratación pública, seguridad del transporte, protección del medio ambiente, protección de los consumidores, entre un largo etcétera). Con carácter general (artículo 26) se establece hasta el 17 de diciembre de 2021 para la trasposición de esta Directiva a los sistemas de Derecho nacionales y un plazo hasta el 17 de diciembre de 2013 para que los Estados aprueben o modifiquen sus correspondientes normativas para que las entidades jurídicas del sector privado que tengan de 50 a 249 personas trabajadoras puedan dar cumplimiento a la obligación de establecer los canales de denuncia interna que prescribe la misma Directiva



- Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom, por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), modificada por Decisión (UE) 2015/512 de la Comisión, de 25 de marzo de 2015: <https://bit.ly/2MSCUO1>

c) Estatales:

- Constitución española de 27 de diciembre de 1978 que en su artículo 31.2 dispone que *"El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía."*
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (última modificación por Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales).
Muy especialmente su artículo 26.2 letra b) punto 3º por el que los altos cargos y asimilados deben poner en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual tengan conocimiento.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (última modificación por Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia).
Muy especialmente su artículo 62 sobre inicio del procedimiento de oficio por la Administración en virtud de denuncia.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (última modificación por Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia).
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
Particularmente su artículo 54.3 que establece entre los principios de conducta de los empleados públicos que *"Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes."*



- Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- Real Decreto 91/2019, de 1 de marzo, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo Asesor de Prevención y Lucha contra el Fraude a los intereses financieros de la Unión Europea.
Dictado en desarrollo del apartado 4 de la Disposición Adicional Vigésimoquinta de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de Subvenciones.

d) De Castilla y León:

- Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, cuyo 70.1. 18º atribuye a nuestra Comunidad competencia exclusiva en materia de *"El fomento del desarrollo económico en los diferentes mercados y del comercio exterior y la planificación de la actividad económica de la Comunidad, dentro de los objetivos marcados por la política económica general y, en especial, la creación y gestión de un sector público de Castilla y León"*.
- Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (última modificación por Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas).
- Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León y, en la medida en que se le otorgan las funciones del Comisionado de Transparencia, Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León.
- Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autónoma sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes. Se prevé su derogación tras la aprobación como Ley del Anteproyecto que se informa con la excepción de su Disposición Adicional Segunda ("Personal Laboral") por la que *"En el ámbito del personal laboral de la Administración General, organismos autónomos y entes públicos de derecho privado, se establecerá un sistema de garantías similar al regulado en*



esta ley, previa modificación de la normativa que resulte de aplicación al mismo.” Además, esta Ley realiza dos modificaciones accesorias como garantía para las personas que tengan la condición de personal funcionario o personal estatutario que ejerzan como informantes:

- Introducción (por la Disposición Final Primera de esta Ley 2/2016) de un nuevo artículo 55 bis (“Traslado provisional derivado de la presentación de informaciones sobre hechos relacionados con posibles delitos contra la Administración Pública) y de una nueva letra r) dentro del artículo 82 (que establece como una nueva falta grave del personal funcionario la presentación de informaciones infundadas en relación a las actuaciones previstas en esta Ley 2/2006) en la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León.
- Introducción (por la Disposición Final Segunda de esta Ley 2/2016) de una nueva letra n) dentro del artículo 8.1 (por el que se establece como un nuevo derecho individual de este personal estatutario el de las garantías establecidas legalmente cuando actúen como informantes), de un nuevo artículo 44 bis (“Traslado provisional derivado de la presentación de informaciones sobre hechos relacionados con posibles delitos contra la Administración Pública”) y de un nuevo apartado 6 dentro del artículo 94.2 (que establece como una nueva falta grave del personal estatutario la presentación de informaciones infundadas en relación a las actuaciones previstas en esta Ley 2/2006) en la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.
- Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.
- Decreto 13/2009, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

e) De otras Comunidades Autónomas:



Podemos destacar las siguientes leyes autonómicas de contenido análogo o parcialmente coincidente al del Anteproyecto sometido a Informe, así como, en su caso, las correspondientes normativas de desarrollo:

- *Aragón*: Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas, cuyo Capítulo II crea y regula la Agencia de Integridad y Ética Públicas. Esta Agencia se configura como un Ente público que depende directamente de las Cortes de Aragón (art. 8).
- *Principado de Asturias*: Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés cuyo artículo 69 crea la Oficina de Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción, con un nivel orgánico de servicio.
- *Islas Baleares*: Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears. Esta Oficina depende orgánicamente del Parlamento de las Illes Balears (art. 1).

Además, debe mencionarse también el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears (Boletín Oficial de Islas Baleares de 13 de diciembre de 2018).

- *Cataluña*: Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña. Esta Oficina se constituye como una entidad de derecho público que se adscribe al Parlamento de Cataluña (art. 1).

Ténganse en cuenta además las Normas de actuación y de régimen interior de la Oficina Antifraude de Cataluña (Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña de 9 de diciembre de 2009).

- *Comunidad Foral de Navarra*: Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra. La Oficina se configura como una entidad de derecho público y plena independencia orgánica y funcional de las Administraciones Públicas (art. 1).



- *Comunidad Valenciana*: 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. Esta Agencia se constituye como un ente público adscrito a las Cortes Valencianas (art. 1).

Véase además la Resolución de 27 de junio de 2019, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, 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 (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana de 2 de julio de 2019).

f) Otros:

- Incardinada en el Departamento de Inspección Financiera y Tributaria de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) existe una Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF) que, en el caso de detectar indicios de fraude fiscal como resultado de sus investigaciones, ha de ponerlo en inmediato conocimiento de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada (la comúnmente conocida como "Fiscalía anticorrupción"): <https://bit.ly/2XEMICB>
Esta Oficina fue creada por Resolución de 27 de octubre de 1998, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y su última modificación data de diciembre de 2005: <https://bit.ly/3i711UP>
- Dentro de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) del Ministerio de Trabajo y Economía Social existe un Buzón de la ITSS, establecido por el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020 (BOE del 28 de julio de 2018) y que reorienta el anterior "Buzón de Lucha contra el Fraude Laboral", puesto en marcha en agosto de 2013, para poder reflejar mejor todos los comportamientos que impliquen irregularidades en el empleo: <https://bit.ly/3icnZcV>
- La Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) cuenta con una serie de canales para poner de manifiesto conductas prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia: <https://bit.ly/2MZ24KJ>



- Informe Previo del CES de Castilla y León 8/2014 sobre el Anteproyecto de Ley de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León (posterior Ley 3/2015, de 4 de marzo): <https://bit.ly/3npgpho>
- "Acuerdo para el Gobierno de Castilla y León" firmado el 21 de junio de 2019 por los dos partidos que forman el actual gobierno autonómico. Su Punto 7 dispone "Promoveremos la creación de la Oficina de Lucha contra el Fraude, dependiente del Consejo de Cuentas de Castilla y León, con el fin de reforzar la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que tenga relación con la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Castilla y León."

g) Principal vinculación del Anteproyecto de Ley con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas (Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015):

A juicio del CES, la aplicación y desarrollo del Anteproyecto de Ley sometido a Informe puede contribuir especialmente al cumplimiento del Objetivo 16 *"Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas"* y, dentro del mismo, especialmente al cumplimiento de la Meta 16.5 *"Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas."*



Meta 16.5
Reducción de la corrupción y soborno.



h) Trámite de Audiencia:

Con arreglo a lo establecido en la Memoria que acompaña al texto informado, hasta el momento de ser trasladado al CES, el Anteproyecto de Ley ha sido sometido a los siguientes trámites:

- Trámite de consulta pública con carácter previo a la elaboración de la norma para recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones potencialmente afectados por la norma (con arreglo al artículo 133 Ley 39/2015) a través de la plataforma web de la Junta de Castilla y León de "Gobierno Abierto" del 7 al 22 de noviembre de 2019.
- Trámite de información pública y de participación ciudadana a través del portal web de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León para la realización de aportaciones sobre el texto del Anteproyecto de Ley desde el 10 al 24 de febrero de 2020.
- Trámite de audiencia al resto de Consejerías de la Junta de Castilla y León iniciado el 22 de junio de 2020 con arreglo al artículo 75.6 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.
- Informe de 29 de junio de 2020 de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda al amparo de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.
- Toma de conocimiento del Anteproyecto de Ley por el Consejo de Cooperación Local de Castilla y León en reunión celebrada el 10 de noviembre de 2020 de acuerdo al Decreto 6/2015, de 22 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León.
- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Comunidad al amparo de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.



II.- Estructura del Anteproyecto de Ley

El Anteproyecto de Ley sometido a informe cuenta con 39 artículos, dos Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

El articulado del Anteproyecto se desarrolla de la siguiente manera:

- Título Preliminar (“Disposiciones generales”), artículos 1 a 8; que establece el objeto y finalidad de esta nueva Oficina de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad de Castilla y León, su ámbito de actuación o sus funciones, entre otras cuestiones.
- Título I (“Procedimiento de actuación”), artículos 9 a 18:
 - ✓ Capítulo I (“Disposiciones Generales”) que en sus artículos 9 a 13 regula las potestades de inspección e investigación de esta Oficina, el deber de colaboración que corresponde a personas físicas, jurídicas y entidades públicas, la confidencialidad, la protección y cesión de datos de carácter personal y las garantías procedimentales.
 - ✓ Capítulo II (“Procedimiento”) que en sus artículos 14 a 18 se refiere a todos los aspectos procedimentales de la actuación de la Oficina.
- Título II (“Estatuto de las personas denunciantes”), artículos 19 y 20; sobre las personas que tienen tal condición y las garantías que les corresponden.
- Título III (“Régimen sancionador”), artículos 21 a 29; que establece los hechos tipificados como infracciones (muy graves, graves y leves) y sus correspondientes sanciones, así como los criterios de graduación de las sanciones, los plazos de prescripción de infracciones y sanciones y la regulación de la competencia y procedimiento.



- Título IV (“De los resultados de la actividad de la Oficina”), artículos 30 a 32; referentes a la memoria anual, los informes especiales y extraordinarios y la rendición de cuentas a la ciudadanía.
- Título V (“Organización de la oficina”), artículos 33 a 39; referentes, entre otras cuestiones, al estatuto personal de la dirección de la Oficina, incompatibilidades, funciones y cese de su titular, personal de la Oficina, representación y defensa de la Oficina y medios materiales y financiación.

La parte final del Anteproyecto se desarrolla así:

- Disposición Adicional Primera (“Habilitación presupuestaria”), sobre la habilitación de la correspondiente partida presupuestaria para la puesta en funcionamiento de la Oficina.
- Disposición Adicional Segunda (“Contratación de la Oficina”), por la que la contratación de la Oficina se regirá por los preceptos de la legislación sobre contratos públicos que sean aplicables.
- Disposición Transitoria Primera (“Estructura orgánica provisional”), sobre la elaboración y aprobación de esta estructura para 2021.
- Disposición Transitoria segunda (“Adscripción de funcionarios”), por la que esta adscripción para la puesta en funcionamiento de la oficina se realizará mediante comisión de servicios.
- Disposición Derogatoria (“Derogación normativa”) por la que se deroga expresamente la Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autónoma sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes (salvo su Disposición Adicional Segunda sobre “Personal Laboral”) y se contiene la cláusula genérica de



derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el Anteproyecto de Ley.

- Disposición Final Primera (“Desarrollo reglamentario”), por la que se faculta a la Oficina para aprobar las disposiciones necesarias en desarrollo de la futura Ley y se prevé la elaboración del proyecto de reglamento de organización y funcionamiento de la Oficina de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad de Castilla y León, para su posterior aprobación por la Mesa de las Cortes.
- Disposición Final Sexta (“Entrada en vigor”), por la que se dispone la entrada en vigor a los 20 días de la publicación como Ley del anteproyecto en el Boletín Oficial de Castilla y León (BOCyL) si bien las previsiones relativas a las relaciones de las Cortes de Castilla y León con la Oficina producirán efectos a partir de la creación de la comisión permanente encargada de las relaciones de las Cortes de Castilla y León con la Oficina, o bien, desde la asignación de estas funciones a alguna de las comisiones existentes.

III.- Observaciones Generales

Primera. –*Panorama internacional.* En cualquier organización, privada o pública, pueden producirse actividades ilícitas y abuso de derecho, que pueden adoptar formas diversas, como corrupción, fraude, prácticas abusivas, evasión fiscal o negligencia, y que si no se resuelven pueden a veces ocasionar graves perjuicios al interés público y al bienestar de los ciudadanos.

Poder anticipar, corregir o poner fin a una situación de riesgo redundará en beneficio de las empresas, la ciudadanía y las personas trabajadoras (en lo que respecta a acciones judiciales, pérdidas financieras, riesgo reputacional). La denuncia de irregularidades es una alerta en nombre del interés general, que beneficia a la sociedad en su conjunto, y es especialmente importante garantizar una protección eficaz de los denunciantes.

Si bien la asunción de competencias parciales por parte de órganos especializados en funciones de control externo ha venido utilizándose históricamente para la supervisión del



correcto funcionamiento de la responsabilidad pública y la utilización de los fondos públicos (OLAF, Intervención, Consejos o Tribunales de Cuentas tanto Europeos como nacionales y autonómicos, Defensores del Pueblo, AEAT, Inspección General de Servicios, Inspección de Trabajo y otros), la creación de un órgano independiente supone habilitar un canal más para la presentación y gestión de denuncias, seleccionando las más relevantes y estableciendo prioridades objetivas en la investigación de las mismas.

La experiencia más remota en el ámbito de la creación de oficinas específicas de control externo del fraude y la corrupción podemos encontrarla en la "National Audit Office" (NAO) del Reino Unido, que en 1998 pone en marcha canales de denuncia gracias al respaldo legal que supuso la habilitación de la "Public Interest Disclosure Act".

En 2003 la Convención de la ONU contra la Corrupción comenzó una hoja de ruta para el diseño de una arquitectura institucional mundial para facilitar la investigación del fraude y la corrupción cometidos contra los intereses generales y la Administración Pública, una arquitectura que facilite el intercambio de información y la cooperación internacional.

La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) se ha sumado a este impulso publicando sistemáticamente estudios y recomendaciones, evaluaciones y logros de los países miembros. Estos trabajos (de los que se hace un seguimiento específico en su sitio web) revelan la dispersión y heterogeneidad de la normativa.

En 2016 tras la publicación de los denominados "Papeles de Panamá" se convocó la Cumbre Anticorrupción en Londres ("London Summit"), de la que podemos destacar que España como signatario adquiere el compromiso de colaborar con la sociedad civil para apoyar la aplicación acelerada de las disposiciones voluntarias de la Convención de la ONU contra la Corrupción.



Segunda. - Escenario europeo. En los últimos años resulta importante el papel jugado por las instituciones europeas para dotarse de una normativa específica que obligue a los países miembros a la adopción de medidas en este ámbito.

Así, en 2017 el Parlamento Europeo instó a la Comisión a presentar una propuesta legislativa que incluyera mecanismos para las empresas, los organismos públicos y las organizaciones sin ánimo de lucro. En 2018 el grupo parlamentario Los Verdes/EFA ("Greens/European Free Alliance") presentó un borrador de Directiva que ampliaba la protección de los denunciantes al sector privado. Gracias al impulso de organizaciones de la sociedad civil (Transparencia Internacional) en 2019 se aprueba definitivamente 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.

La Directiva 2019/1937 establece un conjunto de normas mínimas comunes para ofrecer protección contra represalias a los denunciantes que informen sobre infracciones del Derecho de la UE relativas a: la contratación pública; los servicios financieros; el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo; la seguridad de los productos; la seguridad de los transportes; la protección del medio ambiente; la seguridad nuclear; la seguridad de los alimentos y los piensos; la salud y el bienestar de los animales; la salud pública; la protección de los consumidores; el respeto de la vida privada, la protección de datos y la seguridad de las redes y de los sistemas de información. Y también se aplica a las infracciones en materia de competencia, a las violaciones y los abusos de la normativa aplicable a la fiscalidad de las empresas, y a los perjuicios a los intereses financieros de la UE.

Los Estados miembros deberán garantizar que las empresas de al menos 50 trabajadores y las entidades públicas establezcan cauces y procedimientos internos para la presentación de denuncias y su tramitación, como exponemos más detalladamente en los Antecedentes. También deberán velar por que las autoridades competentes dispongan de cauces externos de denuncia. Las pequeñas empresas y las microempresas están exentas de la obligación de un dispositivo interno (excepto en el ámbito financiero o en sectores sensibles). En el ámbito público se podrá eximir de la obligación a los municipios de menos de 10.000 habitantes.



La Directiva prohíbe las represalias, directas o indirectas, dirigidas contra los denunciantes, y establece las medidas que los Estados miembros deberán adoptar para garantizar su protección.

Por último, habilita el establecimiento de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias necesarias para desalentar los obstáculos a la presentación de denuncias, las represalias, las maniobras temerarias contra los denunciantes y el incumplimiento de la obligación de mantener la confidencialidad de su identidad; y también las denuncias maliciosas y abusivas.

Tercera. - *Contexto nacional.* El gobierno español y los autonómicos han incorporado en estos últimos años a sus programas de trabajo la preocupación social por la corrupción y sus causas y consecuencias. El antecedente más antiguo en el uso de denuncias por parte de la administración pública para la lucha contra el fraude es el de la AEAT (Agencia Estatal de Administración Tributaria) con la habilitación del art. 114 (Denuncia Pública) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Otra entidad adelantada en el uso del buzón de denuncias es la CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) a través de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, con la configuración del "Programa de Clemencia" (similar a los ya establecidos en los Estados Unidos y en la UE) que permite la exención o reducción de multas a las empresas que formen parte de un cártel y lo pongan en conocimiento de la Autoridad de Competencia.

En 2013 el entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social estableció su buzón de denuncias en su ámbito competencial y aunque la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (artículo 13) no permite la denuncia anónima, a través de la creación del buzón electrónico se admitió este tipo de denuncias bajo el concepto de "comunicación ciudadana". Este buzón ha sido reorientado más recientemente para reflejar mejor los comportamientos que impliquen irregularidades en el empleo (Buzón de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, establecido por el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020).

Otro hecho destacable lo supone la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que en su artículo 64 (Lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de



intereses) prevé la posibilidad de adopción de programas de cumplimiento (“compliance”) en la contratación pública española.

El hito más importante, que no ha llegado a culminarse por haber decaído su tramitación parlamentaria por disolución de las Cortes en 2019, es la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de Denunciantes que preveía la creación de un nuevo organismo (la Autoridad Independiente de Integridad Pública, similar a la Agencia de Integridad y Ética Públicas de Aragón), con funciones que recuerdan a las competencias del Tribunal de Cuentas y otros órganos de control y supervisión del sector público. Esta iniciativa no permitía la denuncia anónima o informaciones sin soporte documental, establecía la garantía de confidencialidad y los derechos de los denunciantes y su protección.

En relación con su ámbito de actuación la iniciativa legislativa no contemplaba su extensión al sector privado, al contrario que la Directiva europea. Los hechos denunciados debían referirse en todo caso a la Administración Pública, dejando el ámbito privado a los programas de “compliance” de las propias empresas y organizaciones.

Cuarta. - *Situación autonómica.* A nivel autonómico la primera actuación la lleva a cabo en 2008 la Comunidad de Cataluña con la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña. Posteriormente Castilla y León aprobó la Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes.

La Ley 2/2016 de Castilla y León (cuya derogación si bien no completa se prevé con la aprobación de la norma que ahora informamos) establecía algunas cuestiones clave: se refiere exclusivamente a la información relacionada con la administración autonómica que se remite a la Inspección General de Servicios, que procede a la apertura de una información reservada de carácter prioritario y que se comunica al Procurador del Común como Comisionado de Transparencia y que establece un régimen de garantías para los informantes y considera falta grave la presentación de informaciones infundadas como elemento de racionalización del uso de este instrumento.



En BOCCyL de 3 de enero de 2018, en contestación a la Pregunta Escrita, P.E./0906855, formulada por el Procurador perteneciente al Grupo Parlamentario Mixto, relativa a informaciones remitidas a la Inspección General de Servicios desde la entrada en vigor de la Ley 2/2016, la Consejería de la Presidencia comunicó que se habían presentado 4 informaciones (las denuncias reciben esta denominación en esta normativa) y que de las cuatro informaciones presentadas solamente una de ellas había dado lugar a la apertura de información reservada conforme a la citada Ley 2/2016 que concluyó mediante informe de la Inspección General de Servicios del que se dio traslado al Procurador del Común en marzo de 2017.

Posteriormente a 2016 otras Comunidades han impulsado oficinas o agencias independientes de lucha contra el fraude y la corrupción, casi todas ellas del nordeste: en 2016 en las Comunidades Valenciana y de las Islas Baleares, en 2017 en las Comunidades de Aragón y Navarra, y en 2018 en el Principado de Asturias, todas ellas con una normativa similar a la que se tramita ahora en Castilla y León en el Anteproyecto de Ley que se informa, si bien algunas de ellas incluyen la regulación de lobbies y lobistas (grupos de presión), como en el caso de Aragón y Asturias. El CES considera que debería establecerse una normativa moderna sobre los grupos de presión a nivel autonómico (ejecutivo y legislativo) y local. Una regulación registral que para ser efectiva vaya acompañada de la trazabilidad de las actividades en este ámbito, lo que a nuestro parecer podría recogerse en una norma específica autonómica. La Comisión Europea tiene un registro de estos grupos de interés (grupos de presión o lobbies), entre las que figuran ocho específicamente de Castilla y León, y el registro o inscripción resultan obligatorios para que estos grupos puedan reunirse con representantes de la Comisión Europea. En España también existe un registro voluntario en la CNMC que agrupa empresas, ONGS y corporaciones de derecho público.

Quinta. - Este Consejo observa ciertas discordancias entre la parte final del Anteproyecto de Ley sometido a Informe y su Exposición de Motivos.

Así, y sin entrar en esta parte del Informe al fondo de las posibles implicaciones, la parte expositiva señala que la Disposición Derogatoria deroga expresamente la Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración



Pública y se establecen las garantías de los informantes, a excepción de la Disposición Adicional Segunda y de las Disposiciones Finales Primera y Segunda, mientras que la propia Disposición Derogatoria sólo salva de la derogación expresa de la citada Ley 2/2016 su Disposición Adicional Segunda.

Igualmente, la parte expositiva menciona la existencia de tres Disposiciones Finales cuando en la parte final sólo existen dos (y resultando obvio para esta Institución que del texto final que informamos se ha eliminado la prevista Disposición Final Primera, por lo que las previstas Disposiciones Finales segunda y Tercera pasan a ser, respectivamente, la Primera y Segunda del texto finalmente sometido a nuestro Informe).

Considera esta Institución que todo ello hace necesario revisar la redacción de la Exposición de Motivos puesto que, aunque esta parte de las normas no produce propiamente efectos jurídicos sí debe aportar una mejor comprensión del texto normativo, lo que obviamente no se produce en la actual redacción.

Sexta. - El *Título II* del Anteproyecto se refiere al Estatuto de las personas denunciantes. En este aspecto específico debemos hacer especial referencia a la regulación hasta ahora existente en la ya citada Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autónoma sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes, que recogía bajo esa categoría de "informante" (y obviamente, a los efectos contenidos en aquella Ley) la conceptualización que ahora, con efectos más amplios, se establece en cuanto a "persona denunciante" en el actual Anteproyecto informado.

Séptima. - Así en, en primer lugar, se produce una ampliación en cuanto al ámbito objetivo de aplicación respecto de la Ley 2/2016, puesto que esta última se refería a informaciones de las que pudiera derivarse un posible delito contra la Administración Pública de los regulados en el título XIX del Código Penal (artículos 404 a 445) relativos a los tipos penales de prevaricación, cohecho, malversación, tráfico de influencia, etc.



Con el Anteproyecto informado se hace referencia en cuanto al ámbito de actuación de la Oficina y de consiguiente ámbito de protección de la persona denunciante, como ya se apunta en otras partes de este Informe, a *"conductas, hechos o situaciones de las que pudieran derivarse ilícitos relacionados con la gestión y percepción de fondos públicos, con la toma de decisiones en la gestión pública y con cualquier otra acción u omisión que pueda ser constitutiva de alguna forma de fraude o corrupción"* (arts. 1 y 19) lo que supone subsumir en este ámbito objetivo a la anterior Ley 2/2016, que además se refería a investigaciones en un ámbito más interno de la Administración de la Comunidad (Inspección General de Servicios) y no en virtud del nuevo procedimiento tramitado a través de la nueva Oficina como ente público con personalidad jurídica propia adscritos a las Cortes de Castilla y León.

Octava. - En segundo lugar, se produce una ampliación del ámbito subjetivo de aplicación, puesto que la Ley 2/2016 venía a englobar bajo la categoría de "informantes" a empleados públicos de la Administración de la Comunidad, mientras que el actual anteproyecto de Ley conceptúa como "persona denunciante" a cualquier persona física o jurídica que ponga en conocimiento de la Oficina las conductas, hechos o situaciones de las que pudieran derivarse los ilícitos.

Por lo expresado, y dado que la regulación de la Ley 2/2016 queda en principio subsumida en la regulación del Anteproyecto, se deroga expresamente la citada Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autónoma sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes, sin perjuicio de precisiones que esta Institución considera imprescindible realizar al respecto en otras partes de este Informe.



IV.- Observaciones Particulares

Primera. - *Título Preliminar* (Disposiciones Generales).

El Título Preliminar del Anteproyecto de Ley consta de 8 artículos, los primeros de los cuales plantean una serie de cuestiones de organización y funcionamiento de orden jurídico y administrativo como las disposiciones sobre la creación del nuevo ente público, sede, naturaleza y régimen jurídico, y las definiciones de fraude, corrupción y conflicto de interés.

En el artículo 5 se aborda el ámbito de actuación, y en este sentido apuntamos que podría considerarse una mayor coordinación entre las letras c) y d), con la letra g) y la letra j), ya que están íntimamente relacionados al referirse a entidades locales y universidades y sus entes o entidades dependientes. En el caso de las entidades matrices se limita el ámbito de actuación a la no existencia en las mismas de un organismo específico de prevención y control de lucha contra el fraude y la corrupción, en tanto que no se hace la misma acotación al referirse a sus entidades dependientes.

En la letra i) del artículo 5 se incluye a los partidos políticos, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales cuya actuación se desarrolle en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, pudiéndose entender incluidas todo tipo de actividades. A este respecto y en consonancia con otras regulaciones similares, consideramos que podría precisarse el ámbito de actuación a aquellas entidades que perciban ayudas o subvenciones con cargo al presupuesto de la Comunidad y para las actividades que se sufragan con estos fondos.

Los artículos 7 y 8 forman un bloque dedicado a las funciones del nuevo ente público. El contenido de este bloque se puede dividir en 3 grupos, por un lado las funciones que podríamos llamar ejecutivas (investigación, inspección y tramitación de denuncias sobre uso irregular de fondos o patrimonio público, así como de conductas corruptas de altos cargos y empleados públicos), por otro lado, las funciones que denominaríamos complementarias (prevención, formación, análisis, difusión, asesoramiento etc.), y finalmente las funciones de colaboración, que se agrupan en el artículo 8 y que incluyen un régimen de funcionamiento con respecto a: Ministerio Fiscal, Cortes de Castilla y León, órganos de control interno y externo de la Comunidad de Castilla y León, el resto de Administraciones Públicas, y organismos internacionales.



En relación con este último tipo de funciones, destacamos que el apartado 4 del artículo 8 indica que “el control de la actuación” del nuevo ente público corresponde a “*la comisión parlamentaria que se establezca de acuerdo con el Reglamento de las Cortes de Castilla y León*”. Estima el CES que podría realizarse una exposición más amplia del tipo de control que se plantea, dado que si bien el nuevo ente público, según el artículo 2 (Naturaleza Jurídica), “*se adscribe a las Cortes de Castilla y León*”, se establece que “*actuará con plena independencia y autonomía en el ejercicio de sus funciones*”.

El CES considera que, para aportar mayor claridad, podrían diferenciarse en el articulado por un lado los contenidos referentes a las relaciones del nuevo ente público con las Cortes de Castilla y León, y por otro lado las relaciones de colaboración con el resto de los órganos citados, ya que se refieren a órganos con los que comparte similitud de funciones, para los que no se define una vinculación tan estrecha como en el caso de las relaciones con las Cortes de Castilla y León.

Segunda. - El *Título I* aborda en dos capítulos (Disposiciones Generales y Procedimiento) el régimen jurídico procedimental de las actuaciones administrativas del nuevo ente público, por lo que nos centraremos en aquellas consideraciones de orden socioeconómico que se puedan desprender de estas disposiciones, ya que estimamos que el núcleo central de las estipulaciones socioeconómicas de esta norma lo constituye el *Título II*, dedicado al Estatuto de las Personas Denunciantes.

Destacamos aquí que el art. 9.2 (Potestades de inspección e investigación) y en el caso de personas particulares, limita las potestades de inspección e investigación del nuevo ente público de forma estricta a las actividades relacionadas con las entidades públicas lo que parece adecuado al CES, ya que no existe una regulación estatal de referencia que cree un marco para las actuaciones en el ámbito privado de los entes públicos independientes de lucha contra el fraude y la corrupción.

El artículo 14.7 (Iniciación del Procedimiento) admite las informaciones anónimas, sin darles categoría de denuncia, salvando así este concepto que ha sido controvertido en el planteamiento de algunas regulaciones sectoriales de lucha contra el fraude y la corrupción, como



sucede en el ámbito laboral en el marco de la inspección de trabajo y seguridad social. Hay que recordar que la Directiva 2019/1937 deja a la potestad de los estados miembros la admisión de denuncias anónimas al establecer en su artículo 6.2 (Condiciones de protección de los denunciadores) que *"sin perjuicio de la obligación vigente de disponer de mecanismos de denuncia anónima en virtud del Derecho de la Unión, la presente Directiva no afectará a la facultad de los Estados miembros de decidir si se exige o no a las entidades jurídicas de los sectores privado o público y a las autoridades competentes aceptar y seguir las denuncias anónimas de infracciones."*

Tercera. - En cuanto al Estatuto de las personas denunciadores (*Título II*), ya hemos señalado en nuestras *Observaciones Generales* que, según el parecer del CES, se adopta un enfoque muy amplio, puesto que tiene tal consideración cualquier persona no ya sólo física sino incluso jurídica que ponga en conocimiento de la Oficina de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad de Castilla y León las conductas, hechos o situaciones de las que pudieran derivarse los ilícitos (art. 19 del Anteproyecto).

El CES considera que debería estudiarse e incorporarse un régimen de garantías para el caso en que el autor de la denuncia sea una persona jurídica.

Cuarta.- Aunque la ampliación del ámbito subjetivo determina que cualquier persona pueda tener la condición de denunciante, en la práctica resulta obvio para este Consejo que ello requerirá necesariamente de un campo de actividad de las personas de la que pueda derivarse el conocimiento de la comisión de irregularidades (pues de lo contrario, ello implicaría en muchos casos, según nuestro parecer, que las informaciones que pudieran ponerse en conocimiento de la Oficina carecieran del suficiente fundamento o profundidad) y que pueda requerir también de protección, como por ejemplo las personas trabajadoras de una sociedad que contrate con alguno de los sujetos a los que la Oficina extiende su ámbito de aplicación (artículo 5 del Anteproyecto) o, incluso, la sociedad misma como denunciante.



Quinta. - El CES considera que si bien el texto del Anteproyecto no hace mención expresa en materia laboral (salvo las referencias del artículo 20 en cuanto a no ser removido del puesto de trabajo) se entienden salvaguardados los derechos de todas las personas trabajadoras tal y como se establecía (aunque únicamente en el ámbito exclusivo de los empleados públicos) en la Ley 2/2016 por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autónoma sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes.

El CES recuerda que, en aplicación de la normativa laboral vigente, los denunciadores o informantes tienen la posibilidad de dirigirse a los representantes legales o sindicales en cualquier fase del procedimiento, así como a las organizaciones sindicales o empresariales de las que formen parte, a efectos de representación, asesoramiento y prestación de asesoramiento o asistencia.

Sexta. - El apartado 7 del artículo 20 establece una serie de salvaguardas para el sujeto denunciado en el caso de que las informaciones de la persona denunciante carezcan de fundamento que, en general, esta Institución considera adecuadas, pero a nuestro parecer requiere de una mayor concreción la expresión "*cuando se presente (la información) con el mero propósito de difundir el descrédito y la difamación de la persona a la que vaya referida.*"

En primer lugar, porque "*descrédito*" y "*difamación*" hasta cierto punto constituyen conceptos jurídicos indeterminados que requieren de mayor precisión en opinión de este Consejo.

En segundo lugar porque estimamos que no queda del todo claro si esa difamación o descrédito sólo pueden ir dirigidos a "personas" como tales (es decir, responsables o empleados de los sujetos del artículo 5) o, incluso, si la Oficina puede entender improcedentes las informaciones recibidas porque tengan por objeto la difamación o descrédito directamente de los sujetos enumerados en el artículo 5 (y que no son sólo sujetos públicos sino también personas jurídicas receptoras de subvenciones, partidos políticos, organizaciones sindicales o empresariales, etc.).

Séptima. --El CES valora favorablemente la inclusión de un Régimen Sancionador (*Título III*), lo que constituye un importante avance respecto a la regulación de la anterior Ley 2/2016. Con



carácter general estima esta Institución que la regulación es adecuada y completa, en cuanto que con las infracciones tipificadas se cubren los hechos o actuaciones que puedan realizar tanto los sujetos o personas denunciadas como las personas denunciadas como también terceras personas que no cumplan adecuadamente con los deberes de colaboración que les corresponden en las actuaciones o procedimientos iniciados por la Oficina.

Octava. - El *Título IV* del Anteproyecto de Ley aborda los *resultados de la actividad de la oficina* y en los tres artículos que comprende se hace referencia a la memoria anual, a los informes especiales y extraordinarios y a la rendición de cuentas a la ciudadanía.

En el *apartado 4 del artículo 30 (Memoria anual)* se establece, por una parte, la publicación de dicha memoria en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León y en el portal de transparencia de la página web de la Oficina y, por otra parte, se contempla que de la memoria se dará traslado a las Cortes de Castilla y León, previa comparecencia de la persona titular de la Oficina ante la comisión correspondiente.

El Consejo valora favorablemente la difusión que se pretende dar a la memoria, aunque tal vez debería establecerse de una forma más clara la secuencia temporal en que ésta se llevará a efecto, pues con la actual redacción, puede entenderse que la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León (BOCCyL) será anterior a su presentación en la correspondiente comisión parlamentaria cuando, al mismo tiempo, se está fijando esa comparecencia en la comisión con carácter previo al traslado de la memoria a las Cortes de Castilla y León.

Por otra parte, en el *artículo 32* del Anteproyecto de Ley se regula la rendición de cuentas a la ciudadanía. El CES considera que ese concepto de "*rendición de cuentas*" debe entenderse como supervisión de las actividades de la Oficina, entre las que cabría destacar métodos de control en el ámbito financiero, en la aprobación y liquidación del presupuesto y en los resultados de su actividad y que todos ellos deben incluirse en la memoria anual de actividades.

Dado que dicha memoria anual será ampliamente difundida (según establece el artículo 30 en su apartado 3), podría no ser necesario un artículo específico con esa denominación. Desde el Consejo proponemos que se valore la posibilidad de que en ese artículo 32 se haga referencia



únicamente a la organización de encuentros con la sociedad civil para participarles directamente los resultados de su actividad.

Novena. - El *Título V* se dedica a la *organización de la oficina* y contiene siete artículos que hacen referencia al estatuto de personal de la dirección de la Oficina, al régimen de incompatibilidades, las funciones y el cese de la persona titular de la Oficina, el personal de la oficina, la representación y defensa de la oficina y los medios materiales y financiación.

En el *artículo 33 (Estatuto personal de la dirección de la Oficina)*, en concreto en el *apartado 3*, se establece que la persona titular de la Oficina se designará por las Cortes de Castilla y León y se exige una mayoría de 3/5 en primera votación y mayoría absoluta si fuera precisa una segunda votación, que se celebraría en el plazo de un mes. En el *apartado 4* se hace referencia a una convocatoria pública de las personas candidatas, pero tal vez sería conveniente concretar algo más las condiciones de dicha convocatoria, de forma que no se planteen dudas sobre qué personas podrían acudir a la misma. De hecho, en el *apartado 4 del artículo 36* se establece con mayor detalle el proceso de designación de una nueva persona titular (prevista para el supuesto de cese), y se prevé la publicación de una convocatoria de candidaturas en el Boletín Oficial de Castilla y León como mínimo seis meses antes de que finalice el mandato de la persona en activo.

El Anteproyecto de Ley que se informa opta por un modelo de oficina en el que la dirección se atribuye a una única persona física, a la que se aplica un régimen de incompatibilidades muy estricto que conduce a que la persona que llegue a ostentar la titularidad de la oficina únicamente pueda realizar *“las actividades derivadas de la administración de su patrimonio personal, las de producción y creación literaria, artística, científica y técnica y las publicaciones derivadas de aquéllas, así como la colaboración y la asistencia ocasional como ponente a congresos, seminarios, conferencias o cursos de carácter profesional, siempre que no sean consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios o supongan un menoscabo del estricto cumplimiento de sus deberes”* (artículo 34.2).

El CES valora favorablemente el establecimiento de un régimen de incompatibilidades, incluso que éste implique unas exigencias superiores a las actualmente aplicables a los altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Ley 3/2016, de 30 de



noviembre, del estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León), dadas las especiales características de la Oficina, que se convertirá en el principal exponente de la lucha contra el fraude y la corrupción en nuestra Comunidad Autónoma.

Por otra parte, no resulta de aplicación el Código ético y de austeridad de los altos cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de sus entidades adscritas. Cabe recordar a este respecto, que las cuatro Instituciones Propias de la Comunidad de Castilla y León ya cuentan con sus respectivos códigos éticos. Por ello desde el Consejo consideramos que sería conveniente que la Oficina de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad de Castilla y León aprobara su propio código ético, y que podría hacerlo una vez sea aprobado por la Mesa de las Cortes de Castilla y León el reglamento de organización y funcionamiento de la Oficina.

V.- Conclusiones y Recomendaciones

Primera. - En relación a lo expuesto en parte de nuestras *Observaciones Generales*, la norma que ahora informamos abandona el modelo de la Ley 2/2016 que incardina las actuaciones en el Procurador del Común a través de la Inspección General de Servicios. El modelo de promoción de denuncias y protección de los denunciantes establecido por el presente Anteproyecto supone la creación de una oficina independiente, sin integrarla en ninguna Institución propia de nuestra Comunidad, como en algún momento se había barajado.

El sistema establecido por el texto que informamos requiere un mayor esfuerzo, mediante la creación de una nueva entidad y su coordinación dentro una estructura múltiple y descentralizada de canales similares de denuncias de los que ya se dispone tanto en las entidades locales como a nivel estatal y en los diferentes órganos y organismos de todas las administraciones que llevan a cabo iniciativas en la misma materia.

La Exposición de Motivos argumenta que *“los instrumentos con los que cuenta la Administración resultan insuficientes para abordar la actuación que se pretende de forma global sobre todo tipo de fraude y corrupción, por lo que se requiere dotar a la Comunidad de Castilla y León de un instrumento jurídico que permita abarcar en toda su amplitud (...)”*.



Aunque como hemos visto en las *Observaciones Generales* el volumen de denuncias o informaciones que se ha producido bajo la regulación de la Ley 2/2016 no parece abundar en los términos de la Exposición de Motivos del texto sometido a Informe, en principio se podría apuntar que la creación de un órgano independiente puede facilitar la presentación y la gestión de denuncias, seleccionando las más relevantes y estableciendo prioridades en la investigación posterior de las mismas, si bien sería deseable un diseño suficientemente claro de competencias que evite el solapamiento con el resto de los órganos y organismos con competencias en la materia.

Segunda. - La proliferación de consejos, oficinas, agencias y autoridades dedicadas a un fin común no puede hacerse sin la necesaria coordinación entre ellas. Por ello es aconsejable una valoración adecuada de la eficiencia de cada nuevo órgano, que tenga en cuenta los recursos imprescindibles para el correcto, ágil y eficaz ejercicio de sus tareas de vigilancia, supervisión y fiscalización.

Por lo expresado entiende el Consejo que la Memoria que acompaña al Anteproyecto de Ley podría incluir este tipo de consideraciones, al objeto de valorar este tipo de cuestiones de cara a una correcta organización y estructura de los órganos competentes y las funciones desempeñadas.

Tercera. - El CES considera que, además de su función explícita, la regulación del Anteproyecto debería profundizar en el establecimiento de una avanzada y moderna protección de los denunciantes ya que constituye el instrumento más importante para ayudar a la consecución de los fines y objetivos que se plantean, que coadyuvaría con mayor firmeza el establecimiento de este nuevo canal adicional de denuncia a través de este nuevo ente público.

Cuarta. - El CES recomienda que, en caso de revelación de su identidad, el informante que haya presentado una denuncia (anónima o no) pueda beneficiarse de mecanismos de protección adecuados, ya que el Anteproyecto delega estas actuaciones en los órganos



competentes al establecer que la actuación del nuevo ente público en estos casos se circunscribe a *"instar de los órganos competentes la adopción de las actuaciones y de las medidas necesarias para eliminar dicha situación"*. Además, en relación a lo expuesto en nuestra *Observación Particular Tercera*, estima el Consejo que el sistema de garantías establecido en el Anteproyecto no es suficientemente amplio para la protección integral de un eventual denunciante.

Quinta. - El CES realiza una valoración favorable de la extensión del ámbito subjetivo de la persona denunciante que, con el Anteproyecto actual y respecto a la anterior Ley 2/2016, se refiere a *"cualquier persona física o jurídica"*, tal y como ya hemos explicado detalladamente en nuestras Observaciones Generales.

Sexta. - Por lo que se refiere a la protección del denunciante, al Consejo se le plantean dudas acerca de si las garantías que se establecen ahora para cualquier persona denunciante (artículo 20 del Anteproyecto de Ley) cubren suficientemente al personal funcionario, estatutario y laboral al servicio de la Administración de nuestra Comunidad o, por el contrario, siguen existiendo garantías adicionales para personal funcionario y estatutario o incluso garantías aún pendientes de desarrollo para el personal laboral y ello por que las modificaciones que la Ley 2/2016 introdujo en la normativa del personal funcionario y estatutario se derogan pero la Disposición Adicional Segunda de la Ley 2/2016 sobre desarrollo de garantías para personal laboral al servicio de la Administración se salva de la derogación expresa por el Anteproyecto informado.

Por razones de seguridad jurídica y comprensión de la norma por la ciudadanía estimamos imprescindible que estos extremos queden suficientemente aclarados en la redacción del Anteproyecto y, más aún, adecuadamente explicados en la Exposición de Motivos, con independencia de la concreta articulación jurídica que se considere conveniente establecer al respecto.

Séptima- Para que puedan cumplirse los fines pretendidos con la creación de esta nueva Oficina, esta Institución considera imprescindible que existan canales o vías que permitan una fácil



interacción de cualquier persona que conozca actuaciones constitutivas de fraude o corrupción de las administraciones o entes de nuestra Comunidad con la Oficina de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad de Castilla y León, máxime cuando la práctica y el tiempo transcurrido han evidenciado el escaso volumen de tramitación de actuaciones al amparo de la todavía vigente Ley 2/2016.

Octava. – A juicio del CES, existe un cierto grado de indefinición general en el Anteproyecto que resulta más acusado en algunos de sus aspectos. En concreto, en relación a lo indicado en nuestra *Observación Particular Primera*, existe una cierta indefinición en cuanto al ámbito de actuación o de investigación de la Oficina y en concreto, en relación a los sujetos que pueden ser investigados del artículo 5 letra i), de tal manera que en puridad no se especifica que la actuación investigadora de esta nueva Oficina se refiera únicamente a los aspectos relativos a la percepción o gestión de fondos públicos por tales sujetos (partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales) como sí que se especifica respecto a meros particulares en el artículo 9.2 del texto que informamos.

Novena. - El CES se remite adicionalmente, en cuanto a Conclusiones y Recomendaciones del presente Informe, a las que puedan desprenderse de las *Observaciones Particulares* contenidas en el mismo.

Vº Bº La Secretaria

El Presidente,

Cristina García Palazuelos

Enrique Cabero Morán

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE



Consejo
Económico y Social
de Castilla y León

