



## Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,  
Ordenación del Territorio  
y Acción Exterior  
Dirección General de Atención al Ciudadano  
y Calidad de los Servicios

Con fecha de 6 de febrero de 2020 se dicta una Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción exterior, por la que se somete al trámite de información pública el anteproyecto de ley por la que se regula la Agencia 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.

En la plataforma de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León se han formulado numerosas alegaciones que ponen de manifiesto el interés que ha suscitado la tramitación del anteproyecto.

Dichas alegaciones exponen en ocasiones cuestiones que, aunque con otra redacción, ya se encuentran recogidas en el anteproyecto, mientras que otras aportaciones han resultado de interés por lo que se considera adecuada su incorporación al texto.

A continuación se expone, en síntesis, las consideraciones realizadas respecto de las alegaciones formuladas.

En primer lugar, se plantea, respecto del anteproyecto, que pasa de puntillas por la **regulación del fraude y la corrupción en el sector privado**. Esta ley tiene por objeto la creación de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad de Castilla y León y, como dispone el artículo 1.2, sí recoge cualquier conducta, hechos o situaciones de los que pudieran derivarse ilícitos relacionados con la gestión y percepción de fondos públicos, incluyendo, por tanto, el sector privado en cuanto perceptores de una u otra manera de fondos públicos.

Se indica que no se regulan **las denuncias anónimas**, sin embargo, la posibilidad de actuar de forma anónima se contempla en el artículo 14.8 al disponer que la Agencia también podrá iniciar actuaciones de inspección o investigación cuando, a través de informaciones anónimas, tenga conocimiento de conductas que puedan ser constitutivas de fraude o corrupción en los términos definidos por la ley, siempre que de las informaciones recibidas se deriven indicios racionales de veracidad sobre los hechos o conductas a que se refieran.

Respecto del estatuto del denunciante se considera insuficiente que se provea al denunciante solo de asesoramiento jurídico y **no de representación legal**. Se recoge en el artículo 20.4 que los denunciantes recibirán asesoría legal gratuita, salvo que el objeto de los procedimientos que se insten sean ajenos al objeto de la denuncia y que, asimismo, recibirán asesoramiento legal en aquellos procedimientos que pudieran derivarse como consecuencia de la presentación de una denuncia ante la Agencia. Queda excluida la representación y defensa en juicio



## Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,  
Ordenación del Territorio  
y Acción Exterior  
Dirección General de Atención al Ciudadano  
y Calidad de los Servicios

que corresponde al denunciante, lo que no significa que no se proporcione permanentemente la asesoría legal que requiera a través de la asistencia jurídica.

Asimismo, se plantea que debería **dotarse a la Agencia de la potestad para acordar la suspensión de posibles decisiones que causen perjuicio al denunciante**, sin embargo, esta es una potestad que la Agencia no puede asumir porque entraría en conflicto con la autonomía organizativa que ostentan tanto entes públicos como privados.

Sobre la **elección y nombramiento del director de la Agencia** se destaca que debería figurar que no recibirá ninguna instrucción de ninguna autoridad. Ello se recoge al señalar que la Agencia estará dirigida por su titular que ejercerá el cargo con plena independencia y objetividad en el ejercicio de sus funciones y actuará con sometimiento pleno a la ley y al derecho, además de la plena independencia y autonomía en el ejercicio de sus funciones que dispone el artículo 2 respecto de la Agencia.

En relación con **la sede** de la Agencia, hay que decir que se fija en la ley dado que se trata de una cuestión que va más allá de la organización interna y, por tanto, de la posterior norma reglamentaria que se dicte. Por tanto, debe recogerse en la ley y ser objeto de debate en las Cortes de Castilla y León.

En cuanto a la **resolución del procedimiento** se contempla la posible comunicación a las Cortes de los informes ante la relevancia social o importancia de los hechos y la comunicación a la persona titular de la Agencia de las medidas que se adopten derivadas de las recomendaciones. Ambas cuestiones están recogidas en términos similares, respectivamente, en los artículos 17.3 y 17.4.

Se plantea en relación con las **funciones de la dirección de la agencia** varias funciones que podrían añadirse a las ya establecidas. Hay que señalar, al respecto, que cuestiones que plantea sobre resolución de conflictos de intereses o la abstención o recusación, se ajustarán al procedimiento previsto en la normativa aplicable.

Asimismo, pretender garantizar que los distintos medios respeten la confidencialidad en la divulgación de las investigaciones tampoco puede ser objeto de esta ley puesto que ya existe normativa sobre protección de datos que deberá respetarse.

Se refiere también la posibilidad de añadir como una función más el poner en conocimiento de las Cortes cuantas incidencias graves se planteen en el desarrollo de las funciones de la Agencia. Aunque en el artículo 31.1 se indica que, cuando concurren circunstancias especiales, la Agencia podrá elaborar y presentar ante la comisión parlamentaria correspondiente de las Cortes de Castilla y León o, en su caso, ante su Diputación Permanente, informes especiales o extraordinarios,



## Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,  
Ordenación del Territorio  
y Acción Exterior  
Dirección General de Atención al Ciudadano  
y Calidad de los Servicios

podría detallarse como una función más, en un apartado del artículo 35, poner en conocimiento de las Cortes de Castilla y León cualquier cuestión en relación con la Agencia que considere de interés.

Respecto de **las incompatibilidades de la persona titular de la Agencia**, efectivamente deberá establecerse un régimen propio al no resultarle de aplicación el régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Se recogen extractos de la **posición de TI-España sobre protección de denunciantes**, que refieren varias cuestiones que se recomienda incluir en una futura legislación que regule de forma específica sobre la materia, además de destacar la única iniciativa legislativa que se ha lanzado a regular la figura del denunciante aunque limitado al ámbito de la función pública y que es 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. Ley que se derogará por la nueva ley de creación de la Agencia.

En relación con los **supuestos de no tramitación** se expone como algo excesivo que se solicite al denunciante que la denuncia se sostenga en documentos o hechos contrastados como condición previa para su admisión, lo que reitera al referirse a los **aspectos a mejorar de las denuncias**. Sin embargo, hay que señalar que no se exigen documentos o hechos contrastados sino que, como indica el artículo 14.6, no se admitirán las denuncias que carezcan manifiestamente de fundamento o verosimilitud, estén formuladas de forma vaga o excesivamente genérica, limitándose a efectuar meras afirmaciones sobre la existencia de presuntas irregularidades sin que ofrezcan elementos o indicios, que no necesariamente documentos, que avalen razonablemente su verosimilitud.

Se realiza una referencia a **las garantías procedimentales** manifestando la necesaria aprobación de un reglamento de funcionamiento y de régimen interno, lo que se recoge en la disposición final tercera “Desarrollo reglamentario”.

En relación con la **confidencialidad** se manifiesta la necesidad de dar amparo a las personas que denuncien, así como la divulgación de la infracción administrativa cometida, especialmente cuando el actor sea un político. El amparo al denunciante se recoge en el artículo 20 “Garantías del denunciante”, y la posible divulgación de la infracción administrativa en el supuesto de que el actor sea un político se prevé en la normativa correspondiente, que es la Ley 3/2016, de 30 de noviembre, del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.



## Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,  
Ordenación del Territorio  
y Acción Exterior  
Dirección General de Atención al Ciudadano  
y Calidad de los Servicios

A propósito de las alegaciones efectuadas en relación con la confidencialidad, se suprimen de varios artículos distintas menciones, que se hacían al deber de confidencialidad del personal, para dejar únicamente y de forma integral la regulación de la confidencialidad en el artículo 11.

Al referirse a **las potestades de inspección e investigación** se reitera que se circunscriben exclusivamente al sector público. Sin embargo, como ya se ha indicado, el artículo 1.2 sí recoge cualquier conducta, hechos o situaciones de los que pudieran derivarse ilícitos relacionados con la gestión y percepción de fondos públicos, incluyendo, por tanto, al sector privado en cuanto perceptores de una u otra manera de fondos públicos.

Sobre la referencia a las **funciones de la Agencia** considerando que deberían incluirse una serie de funciones, básicamente de colaboración y también de investigación, hay que señalar, sin embargo, que ya se encuentran incorporadas a diferentes preceptos de la ley, en concreto a los artículos 7 “Funciones” y 8 “Delimitación de funciones y colaboración”.

En relación con el **régimen jurídico** se mantiene que en lo no previsto se aplicará la normativa vigente en materia de procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público. Esta previsión ya se contempla en el artículo 15.2 de la ley respecto del procedimiento administrativo común, a lo que se añadirá la referencia manifestada en relación con el régimen jurídico del sector público.

En cuanto a las **contrataciones externas** se manifiesta la necesidad de que los contratos se rijan por la legislación de contratos públicos, lo que ya está previsto en la disposición adicional primera.

En cuanto al **personal al servicio de la Agencia** se indica que los puestos de trabajo deberían ser ejercidos exclusivamente por funcionarios de carrera de las administraciones públicas. Esta cuestión, que ya se encuentra recogida en el artículo 37.1 y 37.2, se extiende también al personal laboral, en todo caso de las administraciones públicas, ya que determinadas funciones que se desarrollan en las administraciones públicas han de ser ejercidas únicamente por personal laboral conforme a la normativa vigente.

Además se indica que los puestos de trabajo de la Agencia deberían clasificarse y proveerse de acuerdo con las previsiones de la Ley de la Función Pública. Dicha cuestión se recoge en el artículo 37.3 y no se ve motivo para priorizar la Ley de la Función Pública de Castilla y León cuando la Agencia se adscribe a las Cortes de Castilla y León y el personal puede proceder de cualquier administración pública.



## Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,  
Ordenación del Territorio  
y Acción Exterior  
Dirección General de Atención al Ciudadano  
y Calidad de los Servicios

El resto de manifestaciones relativas al régimen jurídico del personal, incompatibilidades, cese, etc., ya reguladas en la ley serán oportunamente desarrolladas en el reglamento de organización y funcionamiento.

Sobre los **medios materiales y financiación** se recoge la misma redacción que en el artículo 39.2 del anteproyecto, aunque suprimiendo la expresión «con la debida independencia», lo que, efectivamente, se suprime.

Se indica la necesidad de creación de la figura del **director/a adjunto/a**. Sin embargo, no resulta necesario dado que en la propia organización de la Agencia se determinará quién podrá suplir a la persona titular de la dirección en los supuestos puntuales que se prevea.

Respecto del **cese del director/a de la Agencia** se refiere una tramitación tanto para la negligencia notoria o incapacidad como para la incompatibilidad sobrevenida. En este sentido, se considera adecuada la aportación, por lo que se incorpora la incompatibilidad sobrevenida a la tramitación relativa al cese por incumplimiento notorio de las obligaciones que se recoge en el artículo 36.2. Por ello, se incorpora al apartado segundo del artículo 36 la referencia a la letra c), relativa a la incompatibilidad sobrevenida apreciada por las Cortes de Castilla y León, de forma que el procedimiento en caso de cese por incumplimiento notorio de las obligaciones y deberes del cargo también se aplique al supuesto señalado en la letra c).

Se manifiesta, en relación con los **aspectos a mejorar de los denunciantes**, que deben ponerse vías que no restrinjan la realización de denuncias. A estos efectos, tanto el artículo 14 «Iniciación» como el artículo 18 «Canales de denuncia» establecen la creación de procedimientos y canales confidenciales para la presentación de denuncias.

Se reitera la necesidad de resaltar que se proporcione representación jurídica y no de asesoramiento, lo que ya se ha tenido en cuenta en las manifestaciones efectuadas a propósito del estatuto del denunciante.

Se añade la necesidad de poder archivar la denuncia carente de fundamento en la fase de diligencias previas y que al poder depurar las denuncias falsas no fuera preciso sancionarlas y así evitar el temor a la presentación de denuncias, lo que reitera cuando se refiere a las **infracciones del régimen sancionador**. Pues bien, el artículo 14.7 prevé el archivo de las actuaciones previa comprobación de la existencia de indicios racionales de veracidad de los hechos o conductas denunciadas, pero, además, la sanción de una denuncia falsa requiere un componente de intencionalidad que queda reflejado en la descripción de la infracción, al establecer como tal, la presentación de denuncias manifiestamente falsas que den lugar al inicio de una investigación.



## Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,  
Ordenación del Territorio  
y Acción Exterior  
Dirección General de Atención al Ciudadano  
y Calidad de los Servicios

En relación con las manifestaciones efectuadas sobre el **uso de las mayúsculas**, se procederá a una revisión completa del texto.

En cuanto a la necesidad de **definición objetiva por el resultado y no por la intención**, se ha de señalar que la normativa de procedimiento relativa a la potestad sancionadora prevé en el artículo 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, la necesidad de que la responsabilidad de la infracción administrativa lo sea a título de dolo o culpa.

Se plantea que es un **texto blando y dubitativo** y se pregunta si se pueden denunciar corrupciones de años anteriores y desde qué fecha. En cuanto a la posibilidad de persecución de ilícitos, éstos son perseguibles en tanto no hubieran prescrito.

Cuando se habla sobre las **disposiciones adicionales**, se indican de forma concreta diferentes aspectos que ya han sido expuestos en las distintas manifestaciones efectuadas en relación con el anteproyecto, como la convocatoria de un concurso de traslados o la sujeción de la Agencia a la legislación de contratos del sector público.

Respecto de la **memoria anual** se mantiene la necesidad de que se recojan distintas cuestiones, tales como un análisis global de las conclusiones, la propuesta de medidas, la referencia a las medidas o actuaciones adoptadas por los órganos competentes, los expedientes tramitados que hayan sido enviados a la autoridad judicial o Ministerio Fiscal o la liquidación del presupuesto. Todo ello, tal como dispone el artículo 30 se ha de integrar en la memoria, que incluirá, al menos, el número y naturaleza de las denuncias presentadas, con indicación de las que fueron objeto de investigación y sus conclusiones, así como el número de procedimientos abiertos a instancia de la Agencia, tanto de carácter administrativo como de carácter judicial, debiendo incorporar al citado artículo 30 la liquidación del presupuesto al que se hace referencia en el artículo 39 «Medios materiales y financiación».

Asimismo, se incluirán las sugerencias o recomendaciones formuladas a la administración en las materias propias de la Agencia. Además, señala que no se han de incluir los datos personales que permitan la identificación de las personas y, para ello, hay que decir que el artículo 30.2 establece que en la memoria no constarán los datos y las referencias personales que permitan la identificación de las personas afectadas, a fin de garantizar su confidencialidad.

No obstante, se considera oportuno modificar el apartado segundo del artículo 30 y concretar el contenido de la memoria integrando todas las cuestiones que puedan estar dispersas en otros artículos de la ley donde se haga mención, así como añadir aquellas otras consideradas de interés.



## Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,  
Ordenación del Territorio  
y Acción Exterior  
Dirección General de Atención al Ciudadano  
y Calidad de los Servicios

En relación con la **competencia sancionadora y procedimiento** se indica que la ampliación del plazo de resolución deberá adoptarse mediante acuerdo motivado y notificado al presunto infractor. Como se indica en el artículo 29.5, el procedimiento sancionador se registrará por lo dispuesto en esta ley y en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común con las especialidades previstas para los procedimientos de naturaleza sancionadora.

Se refiere a las **responsabilidades** y pone de manifiesto la necesaria incorporación del siguiente párrafo: La responsabilidad administrativa es exigible sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales, u otras que puedan concurrir. Añade, además, que no puede ser objeto del expediente sancionador que regula esta ley en ningún caso el hecho sancionado en causa penal. Al respecto, ha de señalarse que se considera adecuada la incorporación del párrafo propuesto, que se incorpora al artículo 29, sin embargo no resulta necesaria la concreción del principio «non bis in ídem», al que se refiere, por ser de aplicación como principio general del derecho aunque no se recoja expresamente.

Se propone, a propósito de las **sanciones del régimen sancionador**, que se recoja el cese como sanción complementaria en las infracciones graves y muy graves. Sin embargo, el cese únicamente procede para los empleados públicos y por las causas previstas en su normativa de aplicación.

Por otra parte, se plantea la comunicación de la resolución sancionadora a los órganos competentes de la entidad afectada a los efectos de la legislación de contratación, ayudas y subvenciones públicas. Ahora bien, obvia que la sanción deriva de la propia responsabilidad personal de quien haya sido sancionado por una conducta obstructora de la investigación tipificada en el título III de la norma. Cosa distinta es la comunicación que pueda realizarse derivada del resultado de las investigaciones, como dice, a los efectos de la legislación de contratación, ayudas y subvenciones públicas y que está prevista en el artículo 17 «Conclusión de las actuaciones».

Respecto de la **prescripción de las infracciones y de las sanciones** se manifiesta que ha de hacerse referencia a la aplicación de lo dispuesto en la legislación del régimen jurídico del sector público, lo que se considera adecuado y se incorpora al artículo 29.

Asimismo, se refiere a las **infracciones del régimen sancionador** y comienza proponiendo la modificación de qué se entiende por infracción, cambiando la referencia efectuada en el anteproyecto al «presente título» por la «presente ley». Sin embargo, dicha referencia sería excesivamente genérica y podría inducir a error, ya que las infracciones se acotan en una parte muy concreta que es el título III. El régimen sancionador no está previsto para la comisión de



## Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,  
Ordenación del Territorio  
y Acción Exterior  
Dirección General de Atención al Ciudadano  
y Calidad de los Servicios

fraude y corrupción, que tendrá su propio procedimiento tras la investigación, sino que el régimen sancionador del título III está previsto para las infracciones del mismo título y que se refieren de forma genérica a acciones u omisiones que obstaculicen la investigación.

Se propone, además, que se incorpore a la infracción recogida en la letra d) del artículo 23 la siguiente condición «...cuando cause graves perjuicios a la investigación o al denunciante». Se considera adecuada la incorporación y además se añade el concepto más amplio de «terceros», ya que los perjuicios pueden causarse también a quien no reúna la condición de denunciante.

El resto de las cuestiones manifestadas sobre las infracciones ya se encuentran recogidas de alguna manera en la descripción de las infracciones efectuada en el artículo 23.

Sobre el **buzón** se manifiesta la necesidad de que se habilite en la Agencia para las quejas, denuncias y sugerencias para asuntos relacionados con esta ley, lo que ya se regula en el artículo 18 «Canales de denuncia».

Respecto de las **medidas cautelares** se propone que sea el órgano competente el que acuerde o mantenga las medidas cautelares. La regulación de las medidas cautelares se contiene en el artículo 16, donde se prevé la adopción por el órgano competente a solicitud de la Agencia, sin que pueda corresponder a aquel tomar la decisión sobre su mantenimiento, sino que se mantendrán hasta que concluyan las actuaciones de la Agencia, salvo que con anterioridad su titular solicite al órgano competente su levantamiento.

Se plantea respecto de la **duración de las actuaciones y tramitación** que la persona titular de la Agencia deba justificar la prórroga del plazo de duración de las actuaciones ante la correspondiente comisión parlamentaria. Sin embargo, la Agencia es una entidad independiente y con autonomía, por lo que no debe recibir ningún tipo de instrucción.

En cuanto a la **iniciación del procedimiento** se efectúan diferentes manifestaciones sobre cuestiones que ya están recogidas en el anteproyecto, como el estatuto del denunciante o el archivo de las denuncias tras las diligencias previas de la investigación. En cuanto al contenido del acuerdo de inicio, no resulta necesario detallarlo, ya que le será de aplicación la normativa en materia de procedimiento administrativo, como señala el artículo 15.2 del anteproyecto. Idéntica motivación para la afirmación realizada sobre la **abstención y la recusación**, en relación con la normativa del régimen jurídico del sector público.

Respecto de la **delimitación de funciones y colaboración**, se considera necesario suprimir el artículo 8.2 que establece la posibilidad de que la Agencia solicite a la fiscalía información periódica respecto del trámite en que se



## Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,  
Ordenación del Territorio  
y Acción Exterior  
Dirección General de Atención al Ciudadano  
y Calidad de los Servicios

encuentran las actuaciones iniciadas a instancia suya. Esta previsión se ha establecido para que la Agencia pueda garantizar un mejor seguimiento del resultado de sus actuaciones. Por otra parte, se considera adecuada la incorporación al artículo 8.4 de la referencia al Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

En cuanto al **reglamento de régimen interior de la Agencia** se manifiesta la necesidad de incorporar al mismo la regulación del régimen jurídico, lo que comprende el reglamento de organización y funcionamiento que ha de desarrollarse conforme a la disposición final tercera.

Sobre el **deber de colaboración**, se propone que quienes impidan o dificulten el ejercicio de las funciones de la Agencia incurran en la responsabilidad que la legislación vigente establezca. Sin embargo, estas conductas ya están previstas como infracción en el régimen sancionador recogido en el anteproyecto de ley.