

INFORME SOBRE LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DEL REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO Y RÉGIMEN INTERIOR DE LA AGENCIA DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, hecha en Nueva York, aprobada mediante Resolución 58/4 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 31 de octubre de 2003, entró en vigor en España mediante instrumento de ratificación de 19 de julio de 2006 (BOE núm. 171, de 19.07.2006).

Dicha Convención manifestaba la preocupación de Naciones Unidas por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades, al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley.

La Convención establecía, en sus artículos 6 y 36, la necesidad de crear órganos independientes encargados de prevenir la corrupción en los distintos Estados Parte, dotados de los recursos materiales que sean necesarios y de personal especializado y capacitado para el desempeño de sus funciones.

En desarrollo del mandato contenido en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003, algunas Comunidades Autónomas han creado sus propios órganos especializados. Desde la más antigua, en 2008, Oficina Antifraude de Cataluña, hasta las más recientes, como son las de Galicia, Baleares, Aragón y Navarra, hasta el momento; o en el ámbito municipal, las de los Ayuntamientos de Barcelona y de Madrid.

Por su parte, la Unión Europea creó su propia oficina anticorrupción, la OLAF, en 1999.

Asimismo, Italia, Portugal, Francia y otros muchos países disponen de agencias nacionales contra la corrupción, y muchos Estados tienen establecidos, en mayor o menor medida, mecanismos de protección de las personas denunciantes de actos de corrupción, como Francia, Suecia, Reino Unido, Holanda, Italia, Lituania, Eslovaquia, Estados Unidos, Canadá, Corea del Sur, Chile, México, Perú, Sudáfrica, Japón o Australia o Nueva Zelanda.

Mediante 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, se crea la Agencia que lleva su nombre, que queda adscrita a Les Corts, como entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

Destaca el Preámbulo de la mencionada Ley 11/2016 que la corrupción deteriora el Estado de Derecho e impide su funcionamiento normal; la corrupción se ampara en la opacidad y el secreto para perpetuarse, desvirtúa la esencia de la democracia, pervierte el sistema

democrático y dispone de las instituciones públicas y de cuanto es público en beneficio particular o personal.

La Agencia se crea como instrumento de prevención, investigación y lucha contra el fraude y la corrupción, y también para proteger a las personas denunciantes. Su finalidad primordial es fortalecer la actuación de las instituciones públicas valencianas para evitar que se produzca un deterioro moral y un empobrecimiento económico que redunde en perjuicio de la ciudadanía valenciana.

En este sentido, el objetivo de la Agencia es la prevención y erradicación del fraude y la corrupción de las instituciones públicas valencianas y el impulso de la integridad y la ética públicas, además del fomento de una cultura de buenas prácticas y de rechazo del fraude y de la corrupción en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y en la gestión de los recursos públicos

En julio de 2017, tras el nombramiento y toma de posesión de la persona titular de la dirección de la Agencia, se iniciaron sus actividades, con independencia de las administraciones públicas, las cuales son objeto de su ámbito de actuación, desde el punto de vista preventivo, así como de las investigaciones que se realizan.

La Agencia se rige por lo establecido en la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, y su reglamento de desarrollo (en proceso de informes y elaboración); y, supletoriamente, por la normativa general de procedimiento administrativo común y el resto del derecho administrativo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 11/2016, el ámbito de actuación de la Agencia es muy amplio: la administración de la Generalitat (el Consell, su Presidencia y las Consellerias) y su sector público instrumental; las entidades integrantes de la administración local de la Comunitat Valenciana y su sector público vinculado o dependiente; Les Corts Valencianes, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes, el Consell Valencià de Cultura, la Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Comité Econòmic i Social, el Consell Jurídic Consultiu, con relación a su actividad administrativa y presupuestaria; las universidades públicas valencianas y su sector público dependiente; las corporaciones de derecho público, en cuanto a las actividades sujetas a derecho administrativo; las asociaciones constituidas por las administraciones públicas, los organismos y las entidades públicas; contratistas y subcontratistas y concesionarios de servicios públicos; perceptores de ayudas o subvenciones públicas; los partidos políticos, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales; y cualquier entidad, independientemente de su tipología o forma jurídica, financiada mayoritariamente por las administraciones públicas o sujeta a su dominio efectivo.

Son funciones de la Agencia, con arreglo a lo previsto en el artículo 4 de la Ley, la prevención, la alerta y la investigación de posibles casos de uso o destino irregular de fondos públicos que comporten un uso o abuso en beneficio privado, o cualquier otro aprovechamiento contrario al ordenamiento jurídico, así como de conductas opuestas a la

integridad o contrarias a los principios de objetividad, eficacia y sumisión plena a la ley y al derecho. También corresponde a la Agencia la investigación de acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción, instando en su caso a los órganos competentes la incoación de los procedimientos correspondientes para la depuración de responsabilidades.

Igualmente, es competencia de la Agencia, en materia preventiva y de formación, el estudio y análisis previo de riesgos y la evaluación de la eficacia de los instrumentos jurídicos y de las medidas existentes, con el fin de garantizar los máximos niveles de integridad, eficiencia y transparencia, especialmente en los procedimientos de contratación pública, concesiones públicas, subvenciones, urbanismo y selección y provisión en el empleo público; y también, la elaboración de guías formativas y el asesoramiento especializado en el ámbito de la lucha contra el fraude y la corrupción.

No obstante, la Agencia no tiene competencias en las funciones y materias que corresponden a la autoridad judicial, el Ministerio Fiscal y la policía judicial, ni puede investigar los mismos hechos que han sido objeto de sus investigaciones. En caso de que la autoridad judicial o el Ministerio Fiscal inicien un procedimiento para determinar el relieve penal de unos hechos que constituyen al mismo tiempo el objeto de actuaciones de investigación de la Agencia, esta interrumpe sus actuaciones y aporta inmediatamente toda la información de la que dispone, además de proporcionar el apoyo necesario, siendo un órgano de apoyo y colaboración con la autoridad judicial y el Ministerio Fiscal cuando sea requerida. La Agencia solicitará a la Fiscalía información periódica respecto del trámite en que se encuentran las actuaciones iniciadas a instancia suya. (Artículo 5.2 de la Ley).

Asimismo, la Agencia protege a las personas denunciantes y puede otorgarles un estatuto especial que les apareja una serie de derechos. La persona denunciante de actos de corrupción tiene derecho a la asesoría legal, y la Agencia vela para que no sufra, durante la investigación ni después de ella, ningún tipo de aislamiento, persecución o empeoramiento de sus condiciones laborales o profesionales, ni ningún tipo de medida que implique cualquier forma de perjuicio o discriminación.

También la Agencia tiene potestad sancionadora, pues se recogen en la Ley determinados hechos que son constitutivos de falta leve, grave o muy grave, como el incumplimiento de las medidas de protección del denunciante, la no colaboración con las actuaciones de la Agencia, la filtración de información durante la investigación, la falta de comunicación de hechos que sean susceptibles de ser considerados constitutivos de conductas fraudulentas o de corrupción o contrarios al interés general, o las denuncias falsas.

Todos estas funciones y cometidos de la Agencia, así como sus procedimientos, deben ser desarrollados, completados y complementados por la norma reglamentaria, de manera que permitan distinguir sus funciones y procedimientos de los de aquellos otros organismos, entes e instituciones que ostentan asimismo funciones de control, jurisdiccional o administrativo, toda vez que la Agencia complementa algunas de las actuaciones de éstos operando en un estadio diferente.

Esto es, resulta necesario en derecho que la futura norma reglamentaria contemple, como objeto, la regulación del funcionamiento y régimen interior de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción, estableciendo la estructura organizativa de la misma y sus principios rectores y de actuación, pero también el desarrollo de sus funciones y procedimientos en materia de prevención, de investigación, sancionadora y de protección a la persona denunciante.

Además, es imprescindible introducir en el Reglamento el régimen jurídico del personal al servicio de la Agencia y el régimen presupuestario, de contratación y gestión económica, incorporar reglas generales sobre transparencia, acceso a la información, de registro general y sede electrónica, y crear aquellos órganos colegiados de participación y asesoramiento que se estimen oportunos, a fin de dar respuesta, tanto a demandas sociales como a criterios técnicos que deban establecerse.

También resulta necesario que el Reglamento se refiera a las relaciones con otros organismos e instituciones, u otros aspectos, como la confidencialidad, el deber de secreto del personal al servicio de la Agencia sobre todo lo que conozca por razón de sus funciones y el buzón de denuncias (ya creado mediante resolución de 25 de abril de 2018, del director, DOGV núm. 8301 de 23.05.2018).

Todo ello desde un triple enfoque: prevención, investigación y, en su caso, sanción; bajo la máxima de que cualquier persona podrá denunciar malas prácticas y hechos fraudulentos o de corrupción, en sintonía y cumplimiento de las últimas resoluciones adoptadas por el Parlamento y la Comisión Europea. La denuncia de irregularidades es un aspecto fundamental de la libertad de expresión y la libertad de información, consagradas ambas en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En concreto, la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, previene en su disposición transitoria primera, en su apartado dos, que el director o directora de la Agencia elaborará y presentará a Les Corts Valencianes y al Consell de la Generalitat un proyecto de Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia para su aprobación posterior.

Al propio tiempo, señala el artículo 2 de la mencionada Ley 11/2016 que la Agencia se registrará por lo que dispone la Ley y por su normativa de desarrollo; y añade su artículo 10, relativo a las garantías procedimentales, que el reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia regulará el procedimiento para llevar a cabo las funciones inspectoras e investigadoras de manera que se garanticen el derecho a la defensa y el derecho a la presunción de inocencia de las personas investigadas, respetando en todo caso lo que dispone esta Ley.

Así pues, no sólo estos preceptos, de forma expresa en la Ley, determinan la exigencia de que la Agencia se dote de una norma reglamentaria que regule su funcionamiento y régimen interior, sino que muchos otros contenidos de la misma requieren, para su

adecuada ejecución, la norma que los complemente o desarrolle, en aras a las habituales exigencias de seguridad jurídica y a otros muchos principios que deben predicarse del proceder de toda administración pública: principio de legalidad, la eficacia y la eficiencia, la transparencia, o la coordinación y colaboración entre administraciones públicas.

De este modo, además de dar cumplimiento al mandato legal establecido en la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción, con la aprobación del reglamento se tratará de completar la regulación necesaria para llevar a debido efecto, dentro de nuestro territorio, lo establecido en la Resolución 58/4 de la Asamblea General de Naciones Unidas, respondiendo a una necesidad material que permita hacer del reglamento una herramienta eficaz y eficiente para prevenir y luchar contra el fraude y la corrupción y proteger a las personas denunciantes de estos hechos o conductas, entre ellos al personal empleado público.

Dicho lo cual, teniendo en cuenta las funciones y competencias otorgadas al director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, con fecha 24 de abril de 2018, se emitió resolución mediante la que se iniciaba el procedimiento de elaboración del Reglamento de esta Agencia, en desarrollo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, y se encomendaba, a su dirección de Asuntos Jurídicos, la elaboración de la propuesta de este proyecto normativo y la preparación de los estudios, informes y demás documentos necesarios, establecidos en el artículo 43.1 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de la Generalitat, del Consell, o en cualquier otra normativa vigente, así como proveer los trámites establecidos en los artículos 39 a 43 y 52 a 55 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, en todo aquello que resulte aplicable a esta entidad de derecho público adscrita a Les Corts.

Por todo ello, y en virtud lo expuesto, se informa que resulta necesario y oportuno elaborar el texto y tramitar el Reglamento de funcionamiento y régimen interno de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, en desarrollo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat.

València, 9 de mayo de 2018

**El director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude
y la Corrupción de la Comunitat Valenciana**



Joan Antoni Llinares Gómez