

INFORME SOBRE LA NECESSITAT I L'OPORTUNITAT DEL REGLAMENT DE FUNCIONAMENT I RÈGIM INTERIOR DE L'AGÈNCIA DE PREVENCIÓ I LLUITA CONTRA EL FRAU I LA CORRUPCIÓ DE LA COMUNITAT VALENCIANA

La Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció, feta a Nova York, aprovada per mitjà de la Resolució 58/4, de l'Assemblea General de les Nacions Unides, de 31 d'octubre de 2003, va entrar en vigor a Espanya per mitjà d'instrument de ratificació de 19 de juliol de 2006 (BOE núm. 171, de 19.07.2006).

Aquesta convenció manifestava la preocupació de les Nacions Unides per la gravetat dels problemes i les amenaces que planteja la corrupció per a l'estabilitat i la seguretat de les societats, en soscavar les institucions i els valors de la democràcia, l'ètica i la justícia i en comprometre el desenvolupament sostenible i l'imperi de la llei.

La Convenció establia, en els articles 6 i 36, la necessitat de crear òrgans independents encarregats de previndre la corrupció en els diferents estats que en formen part, dotats dels recursos materials que siguen necessaris i de personal especialitzat i capacitat per al compliment de les seues funcions.

En desenvolupament del mandat contingut en la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció de 2003, algunes comunitats autònomes han creat els seus òrgans especialitzats. Des de la més antiga, en 2008, Oficina Antifrau de Catalunya, fins a les més recents, com són les de Galícia, Balears, Aragó i Navarra, fins al moment; o en l'àmbit municipal, les dels ajuntaments de Barcelona i de Madrid.

Per la seua part, la Unió Europea va crear la seua oficina anticorrupció, l'OLAF, en 1999.

Així mateix, Itàlia, Portugal, França i molts altres països disposen d'agències nacionals contra la corrupció, i molts estats tenen establits, en major o menor mesura, mecanismes de protecció de les persones denunciants d'actes de corrupció, com ara França, Suècia, el Regne Unit, Holanda, Itàlia, Lituània, Eslovàquia, els Estats Units, Canadà, Corea del Sud, Xile, Mèxic, Perú, Sud-àfrica, Japó, Austràlia o Nova Zelanda.

Per mitjà de la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat, de l'agència de prevenció i lluita contra el frau i la corrupció de la Comunitat Valenciana, es crea l'Agència que porta el seu nom, que queda adscrita a les Corts, com a entitat de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar per al compliment de les seues finalitats.

Destaca el preàmbul de l'esmentada Llei 11/2016 que la corrupció deteriora l'estat de dret i impedeix el normal funcionament; la corrupció s'empara en l'opacitat i el secret per a perpetuar-se, desvirtua l'essència de la democràcia, perverteix el sistema democràtic i

disposa de les institucions públiques i de tot el que és públic en benefici particular o personal.

L'Agència es crea com a instrument de prevenció, investigació i lluita contra el frau i la corrupció, i també per a protegir les persones denunciants. La seua finalitat primordial és enfortir l'actuació de les institucions públiques valencianes per a evitar que es produïska una deterioració moral i un empobriment econòmic que redunde en perjudici de la ciutadania valenciana.

En aquest sentit, l'objectiu de l'Agència és la prevenció i l'erradicació del frau i la corrupció de les institucions públiques valencianes i l'impuls de la integritat i l'ètica públiques, a més del foment d'una cultura de bones pràctiques i de rebuig del frau i de la corrupció en el disseny, l'execució i l'avaluació de les polítiques públiques i en la gestió dels recursos públics.

Al juliol de 2017, després del nomenament i la presa de possessió de la persona titular de la direcció de l'Agència, es van iniciar les activitats, amb independència de les administracions públiques, les quals són objecte del seu àmbit d'actuació, des del punt de vista preventiu, així com de les investigacions que es realitzen.

L'Agència es regeix pel que estableix la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat, i el seu reglament de desenvolupament (en procés d'informes i elaboració); i, supletòriament, per la normativa general de procediment administratiu comú i la resta del dret administratiu.

De conformitat amb el que disposa l'article 3 de la Llei 11/2016, l'àmbit d'actuació de l'Agència és molt ampli: l'Administració de la Generalitat (el Consell, la Presidència i les conselleries) i el seu sector públic instrumental; les entitats integrants de l'Administració local de la Comunitat Valenciana i el seu sector públic vinculat o dependent; les Corts Valencianes, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes, el Consell Valencià de Cultura, l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Comitè Econòmic i Social, el Consell Jurídic Consultiu, en relació amb la seua activitat administrativa i pressupostària; les universitats públiques valencianes i el seu sector públic dependent; les corporacions de dret públic, quant a les activitats subjectes a dret administratiu; les associacions constituïdes per les administracions públiques, els organismes i les entitats públiques; contractistes i subcontractistes i concessionaris de serveis públics; perceptors d'ajudes o subvencions públiques; els partits polítics, les organitzacions sindicals i les organitzacions empresarials; i qualsevol entitat, independentment de la seua tipologia o forma jurídica, finançada majoritàriament per les administracions públiques o subjecta al seu domini efectiu.

Són funcions de l'Agència, d'acord amb el que preveu l'article 4 de la Llei, la prevenció, l'alerta i la investigació de possibles casos d'ús o destinació irregular de fons públics que comporten un ús o abús en benefici privat, o qualsevol altre aprofitament contrari a l'ordenament jurídic, així com de conductes oposades a la integritat o contràries als principis d'objectivitat, eficàcia i submissió plena a la llei i al dret. També correspon a

L'Agència la investigació d'accions o omissions que puguen ser constitutives d'infracció, i instar, si és el cas, als òrgans competents la incoació dels procediments corresponents per a la depuració de responsabilitats.

Igualment, és competència de l'Agència, en matèria preventiva i de formació, l'estudi i l'anàlisi prèvia de riscos i l'avaluació de l'eficàcia dels instruments jurídics i de les mesures existents, amb la finalitat de garantir els màxims nivells d'integritat, eficiència i transparència, especialment en els procediments de contractació pública, concessions públiques, subvencions, urbanisme i selecció i provisió en l'ocupació pública; i també, l'elaboració de guies formatives i l'assessorament especialitzat en l'àmbit de la lluita contra el frau i la corrupció.

No obstant això, l'Agència no té competències en les funcions i matèries que corresponen a l'autoritat judicial, el Ministeri Fiscal i la Policia Judicial, ni pot investigar els mateixos fets que han sigut objecte de les seues investigacions. En cas que l'autoritat judicial o el Ministeri Fiscal inicien un procediment per a determinar el relleu penal d'uns fets que constitueixen al mateix temps l'objecte d'actuacions d'investigació de l'Agència, aquesta interromp les seues actuacions i aporta immediatament tota la informació de què disposa, a més de proporcionar el suport necessari, i és un òrgan de suport i col·laboració amb l'autoritat judicial i el Ministeri Fiscal quan siga requerida. L'Agència sol·licitarà a la Fiscalia informació periòdica respecte del tràmit en què estan les actuacions iniciades a instància seua (article 5.2 de la Llei).

Així mateix, l'Agència protegeix les persones denunciants i pot atorgar-los un estatut especial que els comporta una sèrie de drets. La persona denunciante d'actes de corrupció té dret a l'assessoria legal, i l'Agència vetla perquè no patisca, durant la investigació ni després d'aquesta, cap tipus d'aïllament, persecució o empitjorament de les seues condicions laborals o professionals, ni cap tipus de mesura que implique qualsevol forma de perjudici o discriminació.

També l'Agència té potestat sancionadora, perquè es recullen en la Llei determinats fets que són constitutius de falta lleu, greu o molt greu, com ara l'incompliment de les mesures de protecció del denunciante, la no col·laboració amb les actuacions de l'Agència, la filtració d'informació durant la investigació, la falta de comunicació de fets que siguen susceptibles de ser considerats constitutius de conductes fraudulentas o de corrupció o contraris a l'interés general, o les denúncies falses.

Totes aquestes funcions i cometes de l'Agència, així com els seus procediments, han de ser desenvolupats, completats i complementats per la norma reglamentària, de manera que permeten distingir les seues funcions i procediments dels d'aquells altres organismes, ens i institucions que tinguen així mateix funcions de control, jurisdiccional o administratiu, atés que l'Agència complementa algunes de les actuacions d'aquests en operar en un estadi diferent.

Això és, resulta necessari en dret que la futura norma reglamentària preveja, com a objecte, la regulació del funcionament i règim interior de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraud i la Corrupció, i establir l'estructura organitzativa d'aquesta i els seus principis rectoris i d'actuació, però també el desenvolupament de les seues funcions i procediments en matèria de prevenció, d'investigació, sancionadora i de protecció a la persona denunciante.

A més, és imprescindible introduir en el reglament el règim jurídic del personal al servei de l'Agència i el règim pressupostari, de contractació i gestió econòmica, incorporar regles generals sobre transparència, accés a la informació, de registre general i seu electrònica, i crear aquells òrgans col·legiats de participació i assessorament que s'estimen oportuns, a fi de donar resposta, tant a demandes socials com a criteris tècnics que hagen d'establir-se.

També resulta necessari que el reglament es referisca a les relacions amb uns altres organismes i institucions, o altres aspectes, com ara la confidencialitat, el deure de secret del personal al servei de l'Agència sobretot el que conega per raó de les seues funcions i la bústia de denúncies (ja creada per mitjà de la Resolució de 25 d'abril de 2018, del director, DOGV núm. 8301, de 23.05.2018).

Tot això des d'un triple enfocament: prevenció, investigació i, si és el cas, sanció; sota la màxima que qualsevol persona podrà denunciar males pràctiques i fets fraudulents o de corrupció, en sintonia i compliment de les últimes resolucions adoptades pel Parlament i la Comissió Europea. La denúncia d'irregularitats és un aspecte fonamental de la llibertat d'expressió i la llibertat d'informació, consagrades ambdues en la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea.

En concret, la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat, preveu en la disposició transitòria primera, en l'apartat dos, que el director o la directora de l'Agència elaborarà i presentarà a les Corts Valencianes i al Consell de la Generalitat un projecte de reglament de funcionament i règim interior de l'Agència per a la seua aprovació posterior.

Al mateix temps, assenyala l'article 2 de l'esmentada Llei 11/2016 que l'Agència es regirà pel que disposa la Llei i per la seua normativa de desenvolupament; i afig l'article 10, relatiu a les garanties procedimentals, que el reglament de funcionament i règim interior de l'Agència regularà el procediment per a dur a terme les funcions inspectores i investigadores de manera que es garantisquen el dret a la defensa i el dret a la presumpció d'innocència de les persones investigades, i respectar en tot cas el que disposa aquesta llei.

Així doncs, no només aquests preceptes, de forma expressa en la Llei, determinen l'exigència que l'Agència es dote d'una norma reglamentària que regule el seu funcionament i règim interior, sinó que molts altres continguts d'aquesta requereixen, per a la seua adequada execució, la norma que els complemente o desenvolupe, en nom de les habituals exigències de seguretat jurídica i de molts altres principis que han de predicar-se de la conducta de tota Administració pública: principi de legalitat, l'eficàcia i l'eficiència, la transparència, o la coordinació i col·laboració entre administracions públiques.

D'aquesta manera, a més de donar compliment al mandat legal establert en la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat, de l'agència de prevenció i lluita contra el frau i la corrupció, amb l'aprovació del reglament es tractarà de completar la regulació necessària per a portar a efecte, dins del nostre territori, el que s'estableix en la Resolució 58/4, de l'Assemblea General de les Nacions Unides, responnent a una necessitat material que permetia fer del reglament una eina eficaç i eficient per a previndre i lluitar contra el frau i la corrupció i protegir les persones denunciants d'aquests fets o conductes, entre altres el personal empleat públic.

Dit això, tenint en compte les funcions i competències atorgades al director de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, amb data 24 d'abril de 2018, es va emetre resolució per mitjà de la qual s'iniciava el procediment d'elaboració del Reglament d'aquesta agència, en desenvolupament de la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat, i s'encomanava, a la Direcció d'Assumptes Jurídics, l'elaboració de la proposta d'aquest projecte normatiu i la preparació dels estudis, informes i altres documents necessaris, establerts en l'article 43.1 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, de la Generalitat, del Consell, o en qualsevol altra normativa vigent, així com proveir els tràmits establerts en els articles 39 a 43 i 52 a 55 del Decret 24/2009, de 13 de febrer, del Consell, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat, en tot allò que resulte aplicable a aquesta entitat de dret públic adscrita a les Corts.

Per tot això, i en virtut del que s'hi ha exposat, s'informa que resulta necessari i oportú elaborar el text i tramitar el Reglament de funcionament i règim intern de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, en desenvolupament de la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat.

València, 9 de maig de 2018

El director de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana



Joan Antoni Llinares Gómez