

**CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE EL REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO Y RÉGIMEN INTERIOR 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.**

La Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana somete a consulta pública, a la que se refiere el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la elaboración y aprobación del *proyecto de Reglamento de funcionamiento y régimen interior 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.*

De conformidad con lo dispuesto en el mencionado artículo 133, con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento, se sustanciará una consulta pública en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de los problemas que se pretenden solucionar con esta iniciativa, la necesidad y oportunidad de aprobar este reglamento, sus objetivos y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

A través de esta consulta, los posibles destinatarios de la norma y quienes se puedan ver afectados, de forma individual o colectiva, así como cualquier persona u organización, puede emitir sus opiniones y hacer aportaciones, que serán tenidas en cuenta en la elaboración del citado proyecto normativo. Posteriormente, se dará a dicho proyecto la tramitación legal y reglamentariamente exigida.

El plazo de esta consulta previa se inicia el 26 de diciembre de 2017 y finaliza el 26 de enero de 2018, pudiendo remitir cualquier opinión u aportación que se estime oportuna a la dirección de correo electrónico [director\\_agencia\\_antifraucv@corts.es](mailto:director_agencia_antifraucv@corts.es)

El resultado de esta consulta previa se hará público a través de la web de Les Corts y de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

Se exponen a continuación determinados aspectos esenciales del *proyecto de Reglamento de funcionamiento y régimen interior 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.*

## **1. ANTECEDENTES DE LA NORMA.**

La Resolución 58/4 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 31 de octubre de 2003, por la que se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, establece, en su artículo 6, la necesidad de crear órganos encargados de prevenir la corrupción en los distintos Estados Parte. Dicha Convención, hecha en Nueva York, entró en vigor de forma general el 14 de diciembre de 2005 y para España mediante instrumento de ratificación el 19 de julio de 2006 (BOE núm. 171, de 19.07.2006).

Dispone el artículo 10.2 de la Constitución Española que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. Y prevé el artículo 1.5 del Código Civil que los tratados internacionales son de aplicación directa en España una vez hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el Boletín Oficial del Estado.

Así pues, en desarrollo del mandato contenido en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003, si bien el Estado español no ha creado hasta el momento ningún órgano especializado para combatir y prevenir la corrupción, algunas Comunidades Autónomas sí lo han hecho (Cataluña, Galicia, Baleares o Aragón). También la Comunitat Valenciana.

Más de 10 años después de la ratificación por el Estado español de la mencionada Convención, Les Corts aprueban la 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, que destaca en su Preámbulo 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.

Se configura como entidad de derecho público adscrita a Les Corts, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

Es, pues, su objetivo, 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, así como en la gestión de los recursos públicos.

La Agencia es independiente de las administraciones públicas, y su ámbito de actuación incluye la administración de la Generalitat y su sector público instrumental, las entidades integrantes de la administración local de la Comunitat Valenciana y su sector público vinculado o dependiente, las universidades públicas valencianas y su sector público, las instituciones valencianas en relación con su actividad administrativa y presupuestaria, las corporaciones de derecho público en cuanto a sus actuaciones sometidas a derecho administrativo, los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales, las empresas contratistas y subcontratistas, las concesionarias, los perceptores de subvenciones y ayudas públicas, sean personas físicas o jurídicas, y cualquier entidad, independientemente de su tipología o forma jurídica, que esté financiada mayoritariamente por las administraciones públicas o sujeta al dominio efectivo de éstas.

Nos encontramos, por tanto, ante la primera entidad creada en el ámbito de la Comunitat Valenciana que, sin estar prevista en el Estatuto de Autonomía, se dota de independencia funcional y se adscribe orgánicamente a la Asamblea Legislativa, con la única finalidad de proporcionarle la autonomía y capacidad de decisión necesarias para el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, lejos de posibles injerencias de las instituciones y administraciones que controla y que gestionan recursos públicos.

Asimismo, se establece la necesidad de que la Agencia disponga de los recursos económicos necesarios y adecuados para el cumplimiento eficaz de las funciones asignadas, y que los puestos de trabajo de la Agencia sean ejercidos por funcionarios y funcionarias de carrera de las diferentes administraciones públicas.

Ver 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 ([DOGV núm. 7928 de 30.11.2016](#) y [BOE núm. 306 de 20.12.2016](#)).

Ver Instrumento de ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003 ([BOE núm. 171 de 19.07.2006](#)).

## **2. PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR.**

Los controles existentes, internos y externos, de la actividad pública, política y administrativa, han fallado. Así lo demuestran los numerosos casos de corrupción existentes en los últimos años en nuestros Juzgados y Tribunales. Abogacías o asesoramiento jurídico interno de las administraciones públicas y su sector público, Intervenciones, Inspecciones de servicios u órganos equivalentes de control, supervisión y protectorado de personas jurídicas públicas y privadas instrumentales, no han sabido o no han podido detectar los casos de fraude y corrupción que han anidado dentro de las estructuras de poder. Tampoco la Sindicatura de Comptes, el Tribunal de Cuentas o el Síndic de Greuges han servido a estos fines.

En la inmensa mayoría de las ocasiones, la corrupción pasa por delante de los órganos e instituciones tradicionales de control bajo la apariencia de la legalidad formal de los actos y procedimientos, y en caso de que alguna persona detecte posibles fraudes y alerte o denuncie estos hechos se encuentra exenta de protección. Todo lo contrario, aun realizando algo que es un deber legítimo, el de denunciar, corre el riesgo de ser represaliada, en su profesión, en su persona o familiares, o en sus bienes.

Juzgados y Tribunales actúan, pero no todos los hechos de corrupción llegan a ser denunciados, y cuando llegan, no todas las denuncias son instruidas. En algunas ocasiones por falta de medios, incluso a veces bajo riesgo de colapso; en otras ocasiones por la complejidad de los procedimientos administrativos que se investigan y el volumen de la documentación que se maneja que impide llegar a conclusiones que permitan la apertura del juicio oral.

De conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico, la justicia actúa únicamente con carácter represivo (obviamente, no preventivo), y las causas se instruyen y resuelven, de acuerdo con nuestra legislación procesal penal, muchos años después de la comisión de los hechos: los testigos no se acuerdan de lo sucedido, la documentación ha desaparecido y los defraudadores tienen el tiempo suficiente para proteger y blindar el dinero que escapa de las arcas públicas a las manos corruptas.

En consecuencia, el cumplimiento de las funciones de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, que nace con una finalidad y funciones específicas, relacionadas en el artículo 4 de la mencionada Ley 11/2016, de la Generalitat, se entiende sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos e instituciones, a los cuales complementa actuando en varios estadios operativos.

No obstante, la Agencia no podrá desarrollar funciones que correspondan a la autoridad judicial, al Ministerio Fiscal o a la policía judicial, debiendo suspender en estos supuestos sus actuaciones y remitir toda la información disponible a la autoridad competente. En estos casos, la Agencia se constituye como órgano, especializado por razón de la materia, de apoyo y colaboración con la autoridad judicial y el Ministerio Fiscal.

Dentro de este contexto, la Agencia es un organismo eficaz y rentable, que parte del entendimiento de que la corrupción es un riesgo, no sólo constatado por los hechos pasados, sino presente y futuro. Los corruptos y corruptores y, especialmente, la delincuencia organizada, se adaptan rápidamente, destinando medios humanos y muchos recursos, a las nuevas circunstancias, lo que implica la necesidad de enfrentarse, por parte de las instituciones públicas, a nuevos retos, y dotar de medios suficientes a la lucha contra la corrupción. La prevención y detección del fraude es una cuestión clave de gobernanza, pues para construir nuestro futuro, como ciudadanos y ciudadanas, o miembros de una organización, empresa o institución, más nos vale prevenir que curar.

### **3. LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN.**

La Resolución 58/4 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 31 de octubre de 2003, por la que se aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, a que nos referíamos en el apartado 1 anterior, manifestaba su preocupación 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, en su artículo 36, conviene que cada Estado Parte se cerciore de que dispone de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley; órgano u órganos y personas que deben de gozar de la independencia necesaria para desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas, con la formación adecuada y recursos suficientes.

De dicho precepto se deduce, por consiguiente, que existen dos factores clave para el buen funcionamiento de los órganos especializados en la lucha contra la corrupción: la necesidad de que se trate de órganos y personas independientes, y contar con el personal adecuado con formación y recursos suficientes.

Por su parte, previene la disposición transitoria primera apartado dos de la 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, que su director o directora 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 esta 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.

El reglamento, cuya consulta previa mediante este documento ahora se convoca, desarrollará y complementará lo dispuesto en la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la Comunitat Valenciana, permitiendo configurar la estructura administrativa y funcional que dé soporte a las actuaciones de la Agencia, así como establecer los procedimientos de investigación, de prevención de riesgos, de protección de las personas denunciantes y el procedimiento sancionador, a fin de alcanzar, mediante ellos, el objetivo y fines por los cuales la Agencia se crea.

En desarrollo de esta Ley, el reglamento se ocupará del derecho de la ciudadanía a una buena administración y a la prestación de servicios públicos ajustada al ordenamiento

jurídico, al tiempo que incluya instrumentos que eviten la patrimonialización de los recursos y bienes públicos. Ciudadanos y ciudadanas, personal empleado público y cargos políticos deben recobrar el sentido de la legalidad y la actuación ética. El reglamento establecerá los procedimientos por los cuales, cualquiera de aquéllos, empresas u organizaciones de la sociedad civil, puedan dirigirse a la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana solicitando el inicio de sus actuaciones o presentando denuncias, a través del correspondiente instrumento, sea de forma anónima o mediante identificación. En todo caso, la Agencia y su personal guardará confidencialidad sobre los asuntos que trate. Igualmente, el reglamento se ocupará y desarrollará el estatuto de la persona alertadora o denunciante, con todas las garantías.

Se referirá también a las relaciones con los órganos o unidades de las administraciones públicas o entidades públicas o privadas del territorio de la Comunitat Valenciana que hayan asumido funciones de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción, a cuyo fin determinará funciones de coordinación y de emisión de informes o recomendaciones, así como la realización de un trabajo conjunto en red.

Se concretarán las funciones de la persona titular de la dirección de la Agencia y de las unidades administrativas en las que se estructure la misma para el mejor cumplimiento de sus funciones y fines, y se introducirá la existencia de un consejo de dirección, para la toma de decisiones de especial relevancia, regulando su composición, funciones y funcionamiento, todo ello bajo el respeto a la paridad.

En el ámbito de los procedimientos de prevención de riesgos y de investigación, se realizará hincapié en aquellos procedimientos que son más susceptibles de generar malas prácticas, fraude o corrupción, como son la contratación pública, procedimientos para la adjudicación, seguimiento y ejecución de contratos y concesiones, otorgamiento de subvenciones, seguimiento y ejecución de proyectos subvencionados, urbanismo y medio ambiente, y procedimientos de selección, de gestión y promoción de personal.

Asimismo, en materia de prevención, a la individuación de las actividades de riesgo acompañará la necesidad de elaborar planes y mapas de riesgos; su seguimiento y evaluación; la formación y la concienciación.

Se establecerán los principios que rijan las relaciones de colaboración con otras instituciones y administraciones públicas, y de actuación de la Agencia en el ejercicio de las funciones legalmente encomendadas.

Se regularán, necesariamente, las condiciones de trabajo del personal funcionario de la Agencia, previamente negociadas con la representación sindical, en este aspecto y en cualquier otro del reglamento que pueda afectar al personal empleado público.

Resulta incuestionable que el personal al servicio de la Agencia cumple un papel fundamental para la consecución de sus fines y objetivos, erigiéndose como su principal instrumento en la tarea de prevenir y erradicar el fraude y la corrupción de las instituciones públicas valencianas y de impulso de la integridad y la ética pública.

En este sentido, resulta crucial la especial dedicación de los funcionarios y funcionarias de carrera que presten sus servicios en la Agencia, tanto por la necesidad de una específica preparación técnica y formación continua, como en el desarrollo de sus labores de colaboración en la prevención, investigación y combate del fraude y la corrupción, y también para proteger a las personas denunciantes; aspecto en el que resulta esencial la configuración que hace la Ley 11/2016 de estos funcionarios y funcionarias como agentes de la autoridad en el desarrollo de sus funciones inspectoras, sirviendo los documentos que formalicen como prueba, salvo que se acredite lo contrario.

Por otra parte, se concretarán también las normas en el ámbito de la transparencia de la Agencia, sobre la seguridad de sus comunicaciones y tecnología, sobre sus mecanismos de financiación y patrimonio, presupuestos y régimen económico, y procedimientos de contratación.

Por último, se hará mención a los resultados de la actividad de la Agencia, a la memoria anual a presentar a Les Corts, a los informes, recomendaciones y dictámenes, y a la rendición de cuentas a la ciudadanía.

#### **4. LOS OBJETIVOS DE LA NORMA.**

La corrupción produce daños materiales y económicos, tangibles, pero el perjuicio más grave no es visible. Se trata de una serie de daños inmateriales de difícil reparación: genera instituciones débiles y desconfianza de la ciudadanía en sus gobernantes y en el sistema democrático, hace fracasar la competitividad y prestigio de nuestras empresas, impide el desarrollo y hostiga los derechos humanos, acarrea pobreza y alimenta gravemente la desigualdad social.

Conforme a lo ya dicho, la problemática general sobre la que se actúa es la prevención y erradicación del fraude y la corrupción de las instituciones públicas valencianas, para el impulso de la integridad y la ética pública, por lo que el reglamento contribuirá, desde el plano normativo, a la construcción de un marco de integridad institucional, junto con el resto de instituciones, administraciones públicas y entidades del sector público instrumental o dependiente de aquéllas, radicadas en el territorio de la Comunitat Valenciana.

La aprobación del reglamento, cumpliendo el mandato legal establecido en la disposición transitoria dos de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, permitirá culminar de la puesta en marcha y funcionamiento de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, iniciada en el año 2017 y no exenta de dificultades hasta el momento, tras la toma de posesión de su director el pasado 30 de junio e incorporación sucesiva, desde mediados del mes de octubre, de una muy pequeña plantilla provisional; estructura imprescindible para el arranque de esta nueva entidad.

El funcionamiento de la Agencia se realiza mediante sus recursos humanos y económicos, que permiten poner en marcha los procedimientos, a los que se referirá con más detalle, del

contemplado en la Ley 11/2016, su norma reglamentaria, para el cumplimiento de las funciones de la Agencia y por tanto para la consecución de sus fines y óptimos resultados.

Todo ello desde un triple enfoque: prevención, investigación y, en su caso, sanción, teniendo en cuenta que frente al fraude y la corrupción nuestro futuro pasa necesariamente de forma especial por la prevención. Invertir en prevención posibilitará que nuestras instituciones, administraciones, empresas y organizaciones sean más íntegras y neutrales, objetivas e imparciales, eficaces y eficientes, y que cargos públicos, empleados y empleadas públicas y ciudadanos y ciudadanas sean más honestos y dignos, en una sociedad más justa, solidaria e igual.

Asimismo, el reglamento hará posible la puesta en marcha del buzón de denuncias, como canal seguro para la comunicación de cualquier información o denuncia, anónima o no, relativa al ámbito de actuación de la Agencia, y relacionada con el posible fraude o corrupción. Las denuncias anónimas podrán hacerse con plenas garantías de anonimato y, en todo caso, respecto de las denuncias no anónimas se guardará absoluta confidencialidad de los datos e información que se reciba.

Cualquier persona, así como también el personal empleado público, podrá denunciar malas prácticas y hechos fraudulentos o de corrupción, en cumplimiento de las últimas resoluciones adoptadas por el Parlamento Europeo 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.

## **5. LAS POSIBLES SOLUCIONES REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS.**

Para conseguir los fines y objetivos expuestos anteriormente, es necesaria la elaboración y aprobación de un *Reglamento de funcionamiento y régimen interior 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.*

No es posible conseguir los mismos fines con soluciones alternativas, regulatorias o no regulatorias, pues como ha quedado expuesto en este mismo documento, las instituciones y órganos de control de las administraciones públicas y su sector público, existentes hasta el momento, no han conseguido, desde el ejercicio de las funciones que cada uno de ellos tiene encomendadas, prevenir y atajar la corrupción en la Comunitat Valenciana.

De este modo, con la aprobación del reglamento se dará cumplimiento al mandato legal contenido en los artículos 2 y 10 y en la disposición transitoria primera apartado dos de la mencionada 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, y al propio tiempo, se completará 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,

de 31 de octubre de 2003, por la que se aprobaba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

El desarrollo y complemento de las disposiciones de la referida Ley mediante su correspondiente reglamento permitirá dotarnos de un instrumento eficaz y eficiente en la prevención y lucha contra el fraude y la corrupción, respondiendo a lo que los españoles consideran su segundo mayor problema, sólo superado por el paro (barómetro del mes de julio de 2017 del Centro de Investigaciones Sociológicas).

València, 22 de diciembre de 2017

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

**Joan A. Llinares Gómez**