

CONSULTA PÚBLICA PRÈVIA SOBRE EL REGLAMENT DE FUNCIONAMENT I RÈGIM INTERIOR DE L'AGÈNCIA DE PREVENCIÓ I LLUITA CONTRA EL FRAU I LA CORRUPCIÓ DE LA COMUNITAT VALENCIANA, EN DESENVOLUPAMENT DE LA LLEI 11/2016, DE 28 DE NOVEMBRE, DE LA GENERALITAT.

L'Agència de Prevenció i Lluita contra el Frau i la Corrupció de la Comunitat Valenciana sotmet a consulta pública, a la qual es refereix l'article 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, l'elaboració i aprovació del *projecte de Reglament de funcionament i règim interior de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Frau i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, en desenvolupament de la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat.*

De conformitat amb el que es disposa en l'esmentat article 133, amb caràcter previ a l'elaboració del projecte de reglament, se substanciarà una consulta pública en la qual es demanarà l'opinió dels subjectes i de les organitzacions més representatives potencialment afectats per la futura norma sobre els problemes que es pretenen solucionar amb aquesta iniciativa, la necessitat i oportunitat d'aprovar aquest reglament, els seus objectius i les possibles solucions alternatives regulatòries i no regulatòries.

A través d'aquesta consulta, els possibles destinataris de la norma i els qui es puguen veure afectats, de forma individual o col·lectiva, així com qualsevol persona o organització, pot emetre les seues opinions i fer aportacions, que seran tingudes en compte en l'elaboració del citat projecte normatiu. Posteriorment, es donarà a aquest projecte la tramitació legal i reglamentàriament exigida.

El termini d'aquesta consulta prèvia s'inicia el 26 de desembre de 2017 i finalitza el 26 de gener de 2018, podent remetre qualsevol opinió o aportació que s'estime oportuna al correu electrònic director_agencia_antifraucv@corts.es

El resultat d'aquesta consulta prèvia es farà públic a través de la web de Les Corts i de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Frau i la Corrupció de la Comunitat Valenciana.

S'exposen a continuació determinats aspectes essencials del *projecte de Reglament de funcionament i règim interior de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Frau i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, en desenvolupament de la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat.*

1. ANTECEDENTS DE LA NORMA.

La Resolució 58/4 de l'Assemblea General de Nacions Unides, de 31 d'octubre de 2003, per la qual s'aprova la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció, estableix, en el seu article 6, la necessitat de crear òrgans encarregats de prevenir la corrupció en els diferents Estats Part. Aquesta Convenció, feta a Nova York, va entrar en vigor de forma general el 14 de desembre de 2005 i per a Espanya mitjançant instrument de ratificació el 19 de juliol de 2006 (BOE núm. 171, de 19.07.2006).

Disposa l'article 10.2 de la Constitució Espanyola que les normes relatives als drets fonamentals i a les llibertats que la Constitució reconeix s'interpretaran de conformitat amb la Declaració Universal de Drets Humans i els tractats i acords internacionals sobre les mateixes matèries ratificats per Espanya. I preveu l'article 1.5 del Codi Civil que els tractats internacionals són d'aplicació directa a Espanya una vegada hagen passat a formar part de l'ordenament intern mitjançant la seua publicació íntegra en el Butlletí Oficial de l'Estat.

Així doncs, en desenvolupament del mandat contingut en la Convenció de Nacions Unides contra la Corrupció de 2003, si ben l'Estat espanyol no ha creat fins al moment cap òrgan especialitzat per a combatre i prevenir la corrupció, algunes Comunitats Autònomes sí ho han fet (Catalunya, Galícia, Balears o Aragó). També la Comunitat Valenciana.

Més de 10 anys després de la ratificació per l'Estat espanyol de l'esmentada Convenció, Les Corts aproven 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, que destaca en el seu Preàmbul que la corrupció deteriora l'Estat de Dret i impedeix el seu funcionament normal. 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 quant 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 a les persones denunciants. La seua finalitat primordial és enfortir l'actuació de les institucions públiques valencianes per a evitar que es produísca un deteriorament moral i un empobriment econòmic que redunde en perjudici de la ciutadania valenciana.

Es configura com a entitat de dret públic adscrita a Les Corts, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar per al compliment de les seues finalitats.

És, doncs, el seu objectiu, la prevenció i eradicació 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, execució i avaluació de les polítiques públiques, així com en la gestió dels recursos públics.

L'Agència és independent de les administracions públiques, i el seu àmbit d'actuació inclou l'administració de la Generalitat 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 universitats públiques valencianes i el seu sector públic, les institucions valencianes en relació amb la seua activitat administrativa i pressupostària, les corporacions de dret públic quant a les seues actuacions sotmeses a dret administratiu, els partits polítics, organitzacions sindicals i organitzacions empresarials, les empreses contractistes i subcontractistes, les concessionàries, els perceptors de subvencions i ajudes públiques, siguen persones físiques o jurídiques, i qualsevol entitat, independentment de la seua tipologia o forma jurídica, que estiga finançada majoritàriament per les administracions públiques o subjecta al domini efectiu d'aquestes.

Ens trobem, per tant, davant la primera entitat creada en l'àmbit de la Comunitat Valenciana que, sense estar prevista en l'Estatut d'Autonomia, es dota d'independència funcional i s'adscriu orgànicament a l'Assemblea Legislativa, amb l'única finalitat de proporcionar-li l'autonomia i capacitat de decisió necessàries per a l'exercici de les funcions que té encomanades, lluny de possibles ingerències de les institucions i administracions que controla i que gestionen recursos públics.

Així mateix, s'estableix la necessitat que l'Agència dispose dels recursos econòmics necessaris i adequats per al compliment eficaç de les funcions assignades, i que els llocs de treball de l'Agència siguen exercits per funcionaris i funcionàries de carrera de les diferents administracions públiques.

Veure 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 ([DOGV núm. 7928 de 30.11.2016](#) i [BOE núm. 306 de 20.12.2016](#)).

Veure Instrument de ratificació de la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció, feta a Nova York el 31 d'octubre de 2003 ([BOE núm. 171 de 19.07.2006](#)).

2. PROBLEMES QUE ES PRETENEN SOLUCIONAR.

Els controls existents, interns i externs, de l'activitat pública, política i administrativa, han fallat. Així ho demostren els nombrosos casos de corrupció existents en els últims anys en els nostres Jutjats i Tribunals. Advocacies o assessorament jurídic intern de les administracions públiques i el seu sector públic, Intervencions, Inspeccions de serveis o òrgans equivalents de control, supervisió i protectorat de persones jurídiques públiques i privades instrumentals, no han sabut o no han pogut detectar els casos de frau i corrupció que han niat dins de les estructures de poder. Tampoc la Sindicatura de Comptes, el Tribunal de Comptes o el Síndic de Greuges han servit a aquestes finalitats.

En la immensa majoria de les ocasions, la corrupció passa per davant dels òrgans i institucions tradicionals de control sota l'aparença de la legalitat formal dels actes i procediments, i en cas que alguna persona detecte possibles fraus i alerte o denuncie aquests fets es troba exempta de protecció. Tot el contrari, inclús realitzant un deure legítim, el de denunciar, corre el risc de ser represaliada, en la seua professió, en la seua persona o familiars, o en els seus béns.

Jutjats i Tribunals actuen, però no tots els fets de corrupció arriben a ser denunciats, i quan arriben, no totes les denúncies són instruïdes. En algunes ocasions per falta de mitjans, fins i tot a voltes sota el risc de col·lapse; en altres ocasions per la complexitat dels procediments administratius que s'investiguen i el volum de la documentació que es maneja que impedeix arribar a conclusions que permeten l'obertura del judici oral.

De conformitat amb l'establert en l'ordenament jurídic, la justícia actua únicament amb caràcter repressiu (òbviament, no preventiu), i les causes s'instrueixen i resolen, d'acord amb la nostra legislació processal penal, molts anys després de la comissió dels fets: els testimonis no s'acorden del succeït, la documentació ha desaparegut i els defraudadores tenen el temps suficient per a protegir i blindar els diners que escapen de les arques públiques a les mans corruptes.

En conseqüència, el compliment de les funcions de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Frau i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, que naix amb una finalitat i funcions específiques, relacionades en l'article 4 de l'esmentada Llei 11/2016, de la Generalitat, s'entén sense perjudici de les funcions encomanades a altres òrgans i institucions, als quals complementa actuant en diversos estadis operatius.

No obstant açò, l'Agència no podrà desenvolupar funcions que corresponguen a l'autoritat judicial, al Ministeri Fiscal o a la policia judicial, havent de suspendre en aquests supòsits les seues actuacions i remetre tota la informació disponible a l'autoritat competent. En aquests casos, l'Agència es constitueix com a òrgan, especialitzat per raó de la matèria, de suport i col·laboració amb l'autoritat judicial i el Ministeri Fiscal.

Dins d'aquest context, l'Agència és un organisme eficaç i rendible, que parteix de l'enteniment que la corrupció és un risc, no solament constatat pels fets passats, sinó present i futur. Els corruptes i corruptors i, especialment, la delinqüència organitzada, s'adapten ràpidament, destinant mitjos humans i molts recursos, a les noves circumstàncies, la qual cosa implica la necessitat d'enfrontar-se, per part de les institucions públiques, a nous reptes, i dotar de mitjans suficients a la lluita contra la corrupció. La prevenció i detecció del frau és una qüestió clau de governança, doncs per a construir el nostre futur, com a ciutadans i ciutadanes, o membres d'una organització, empresa o institució, més ens val prevenir que curar.

3. LA NECESSITAT I OPORTUNITAT DE LA SEUA APROVACIÓ.

La Resolució 58/4 de l'Assemblea General de Nacions Unides, de 31 d'octubre de 2003, per la qual es va aprovar la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció, al fet que ens referíem en l'apartat 1 anterior, manifestava la seua preocupació per la gravetat dels problemes i les amenaces que planteja la corrupció per a l'estabilitat i seguretat de les societats, en socavar 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, en el seu article 36, convé que cada Estat Part se cerciore que disposa d'un o més òrgans o persones especialitzades en la lluita contra la corrupció mitjançant l'aplicació coercitiva de la llei; òrgan o òrgans i persones que deuen gaudir de la independència necessària per a exercir les seues funcions amb eficàcia i sense pressions indegudes, amb la formació adequada i recursos suficients.

D'aquest precepte es dedueix, per tant, que existeixen dos factors clau per al bon funcionament dels òrgans especialitzats en la lluita contra la corrupció: la necessitat que es tracte d'òrgans i persones independents, i comptar amb el personal adequat amb formació i recursos suficients.

Per la seua banda, prevé la disposició transitòria primera apartat dos 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, que el seu director o directora 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 propi temps, assenjala l'article 2 de l'esmentada Llei 11/2016 que l'Agència es regirà pel que disposa aquesta llei i per la seua normativa de desenvolupament; i afig el seu 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, respectant en tot cas el que disposa aquesta llei.

El reglament, la consulta prèvia del qual mitjançant aquest document ara es convoca, desenvoluparà i complementarà el que es disposa en la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat, de l'Agència de Prevenció i Lluita contra la Corrupció de la Comunitat Valenciana, permetent configurar l'estructura administrativa i funcional que done suport a les actuacions de l'Agència, així com establir els procediments d'investigació, de prevenció de riscos, de protecció de les persones denunciants i el procediment sancionador, a fi d'aconseguir, mitjançant ells, l'objectiu i finalitats pels quals l'Agència es crea.

En desenvolupament d'aquesta llei, el reglament s'ocuparà del dret de la ciutadania a una bona administració i a la prestació de serveis públics ajustada a l'ordenament jurídic, al

mateix temps que incloga instruments que eviten la patrimonialització dels recursos i béns públics. Ciutadans i ciutadanes, personal empleat públic i càrrecs polítics han de recobrar el sentit de la legalitat i l'actuació ètica. El reglament establirà els procediments pels quals, qualsevol d'aquells, empreses o organitzacions de la societat civil, puguen dirigir-se a l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Frau i la Corrupció de la Comunitat Valenciana sol·licitant l'inici de les seues actuacions o presentant denúncies, a través del corresponent instrument, siga de forma anònima o mitjançant identificació. En tot cas, l'Agència i el seu personal guardarà confidencialitat sobre els assumptes que tracte. Igualment, el reglament s'ocuparà i desenvoluparà l'estatut de la persona alertadora o denunciante, amb totes les garanties.

Es referirà també a les relacions amb els òrgans o unitats de les administracions públiques o entitats públiques o privades del territori de la Comunitat Valenciana que hagen assumit funcions de prevenció i lluita contra el frau i la corrupció, determinant funcions de coordinació i d'emissió d'informes o recomanacions, així com la realització d'un treball conjunt en xarxa.

Es concretaran les funcions de la persona titular de la direcció de l'Agència i de les unitats administratives en les quals s'estructure la mateixa per al millor compliment de les seues funcions i finalitats, i s'introduirà l'existència d'un consell de direcció, per a la presa de decisions d'especial rellevància, regulant la seua composició, funcions i funcionament, tot açò amb respecte a la paritat.

En l'àmbit dels procediments de prevenció de riscos i de investigació, es farà insistència en aquells procediments que són més susceptibles de generar males pràctiques, frau o corrupció, com són la contractació pública, procediments per a l'adjudicació, seguiment i execució de contractes i concessions, atorgament de subvencions, seguiment i execució de projectes subvencionats, urbanisme i medi ambient, i procediments de selecció, de gestió i promoció de personal.

Així mateix, en matèria de prevenció, a la individualització de les activitats de risc acompanyarà la necessitat d'elaborar plans i mapes de riscos; el seu seguiment i avaluació; la formació i la conscienciació.

S'establiran els principis que regisquen les relacions de col·laboració amb altres institucions i administracions públiques, i d'actuació de l'Agència en l'exercici de les funcions legalment encomanades.

Es regularan, necessàriament, les condicions de treball del personal funcionari de l'Agència, prèviament negociades amb la representació sindical, en aquest aspecte i en qualsevol un altre del reglament que puga afectar al personal empleat públic.

Resulta inqüestionable que el personal al servei de l'Agència compleix un paper fonamental per a la consecució de les seues finalitats i objectius, erigint-se com el seu principal

instrument en la tasca de prevenir i eradicar el frau i la corrupció de les institucions públiques valencianes i d'impuls de la integritat i l'ètica pública.

En aquest sentit, resulta crucial l'especial dedicació dels funcionaris i funcionàries de carrera que presten els seus serveis en l'Agència, tant per la necessitat d'una específica preparació tècnica i formació contínua, com en el desenvolupament de les tasques de col·laboració en la prevenció, investigació i combat del frau i la corrupció, i també per a protegir a les persones denunciants; aspecte en el qual resulta essencial la configuració que fa la Llei 11/2016 d'aquests funcionaris i funcionàries com a agents de l'autoritat en el desenvolupament de les seues funcions inspectores, servint els documents que formalitzen com a prova, llevat que s'acredite el contrari.

D'altra banda, es concretaran també les normes en l'àmbit de la transparència de l'Agència, sobre la seguretat de les seues comunicacions i tecnologia, sobre els seus mecanismes de finançament i patrimoni, pressupostos i règim econòmic, i procediments de contractació. Finalment, es farà menció als resultats de l'activitat de l'Agència, a la memòria anual a presentar a Les Corts, als informes, recomanacions i dictàmens, i a la rendició de comptes a la ciutadania.

4. ELS OBJECTIUS DE LA NORMA.

La corrupció produeix danys materials i econòmics, tangibles, però el perjudici més greu no és visible. Es tracta d'una serie de danys immaterials de difícil reparació: genera institucions febles i desconfiança de la ciutadania en els seus governants i en el sistema democràtic, fa fracassar la competitivitat i prestigi de les nostres empreses, impedeix el desenvolupament i hostiga els drets humans, implica pobresa i alimenta greument la desigualtat social.

Conforme al ja dit, la problemàtica general sobre la qual s'actua és la prevenció i eradicació del frau i la corrupció de les institucions públiques valencianes, per a l'impuls de la integritat i l'ètica pública, per la qual cosa el reglament contribuirà, des del plànol normatiu, a la construcció d'un marc d'integritat institucional, juntament amb la resta d'institucions, administracions públiques i entitats del sector públic instrumental o dependent d'aquelles, radicades en el territori de la Comunitat Valenciana.

L'aprovació del reglament, complint el mandat legal establert en la disposició transitòria dos de la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat, permetrà culminar la posada en marxa i funcionament de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, iniciada l'any 2017 i no exempta de dificultats fins al moment, després de la presa de possessió del seu director el passat 30 de juny i incorporació successiva, des de mitjan del mes d'octubre, d'una molt xicoteta plantilla provisional; estructura imprescindible per a l'arrancada d'aquesta nova entitat.

El funcionament de l'Agència es realitza mitjançant els seus recursos humans i econòmics, que permeten posar en marxa els procediments, als quals es referirà amb més detall, del

contemplat en la Llei 11/2016, la seua norma reglamentària, per al compliment de les funcions de l'Agència i per tant per a la consecució de les seues finalitats i òptims resultats.

Tot açò des d'un triple enfocament: prevenció, investigació i, si escau, sanció, tenint en compte que enfront del frau i la corrupció el nostre futur passa necessàriament de forma especial per la prevenció. Invertir en prevenció possibilitarà que les nostres institucions, administracions, empreses i organitzacions siguen més íntegres i neutrals, objectives i imparcials, eficaces i eficients, i que càrrecs públics, empleats i empleades públiques i ciutadans i ciutadanes siguen més honests i dignes, en una societat més justa, solidària i igual.

Així mateix, el reglament farà possible la posada en marxa de la bústia de denúncies, com a canal segur per a la comunicació de qualsevol informació o denúncia, anònima o no, relativa a l'àmbit d'actuació de l'Agència, i relacionada amb el possible frau o corrupció. Les denúncies anònimes podran fer-se amb plenes garanties d'anonimat i, en tot cas, respecte de les denúncies no anònimes es guardarà absoluta confidencialitat de les dades i informació que es reba.

Qualsevol persona, així com també el personal empleat públic, podrà denunciar males pràctiques i fets fraudulents o de corrupció, en compliment de les últimes resolucions adoptades pel Parlament Europeu 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.

5. LES POSSIBLES SOLUCIONS REGULATÒRIES I NO REGULATÒRIES.

Per a aconseguir les finalitats i objectius exposats anteriorment, és necessària l'elaboració i aprovació d'un *Reglament de funcionament i règim interior de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Frau i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, en desenvolupament de la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat.*

No és possible aconseguir les mateixes finalitats amb solucions alternatives, regulatòries o no regulatòries, doncs com ha quedat exposat en aquest mateix document, les institucions i òrgans de control de les administracions públiques i el seu sector públic, existents fins al moment, no han aconseguit, des de l'exercici de les funcions que cadascun d'ells té encomanades, prevenir i atallar la corrupció a la Comunitat Valenciana.

D'aquesta manera, amb l'aprovació del reglament es donarà compliment al mandat legal contingut en els articles 2 i 10 i en la disposició transitòria primera apartat dos de l'esmentada 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, i al propi temps, es completarà la regulació necessària per a portar a degut efecte, dins del nostre territori, l'establert en la Resolució 58/4 de l'Assemblea General de Nacions Unides, de 31 d'octubre de 2003, per la qual s'aprovava la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció.

El desenvolupament i complement de les disposicions de la referida Llei mitjançant el seu corresponent reglament permetrà dotar-nos d'un instrument eficaç i eficient en la prevenció i lluita contra el frau i la corrupció, responent al que els espanyols consideren el seu segon major problema, només superat per l'atur (baròmetre del mes de juliol de 2017 del Centre de Recerques Sociològiques).

València, 22 de desembre de 2017

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

Joan A. Llinares Gómez