

## INFORME SOBRE LA AGENCIA DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN<sup>1</sup>

### BASES. PRINCIPIOS REGULADORES

#### Primera. Justificación

La creación de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción (en adelante “la Agencia”) se basa en el artículo 6 de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción (Nueva York, 2003). Dicho artículo establece que los Estados garantizarán la existencia de órganos de prevención de la corrupción, con medidas como la aplicación de políticas y prácticas para ello, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de las mismas y el aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción.

Se establece, además, que a dichos órganos se les otorgará *“la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida”*, debiendo *“proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones”*.

#### Segunda. Naturaleza y finalidad

##### 1. Organismo independiente de creación legal

La naturaleza jurídica de la Agencia debe ser la de una Administración independiente, siguiendo modelos existentes en el ordenamiento jurídico español

---

1 Documento preliminar de estudio de las posibles bases para la creación de una Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción por parte de Les Corts. Se trata de un documento de trabajo que ha elaborado la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación sobre una materia de interés público que se presenta sin menoscabo de la iniciativa legislativa que, según el Acord del Botànic, corresponde al Grupo Parlamentario Podemos-Podem.

como el Consejo de Seguridad Nuclear o la Agencia Española de Protección de Datos. Tendrá que ser, por tanto, un ente de Derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada. Se deberá garantizar la autonomía orgánica y funcional y actuará, en el ejercicio de sus funciones, con plena independencia de las Administraciones Públicas, del resto de instituciones y de los grupos de interés. Uno de los elementos clave serán los mecanismos que se articulen para garantizar la independencia del organismo. Esta independencia tendrá que ser tanto formal como material.

La Agencia carece de relevancia estatutaria. Se trata de un organismo de creación legal que se deberá regir por lo que disponga la ley de creación de la Agencia, por la normativa reguladora del sector público y por un Estatuto propio elaborado por la propia Agencia y aprobado por el Consell, del que se dará traslado a Les Corts antes de la publicación. La Agencia elaborará y aprobará con carácter anual el correspondiente anteproyecto de presupuesto y lo remitirá al Consell para que sea integrado, con la debida independencia, en el Proyecto de Presupuestos de la Generalitat.

## 2. Principio de colaboración

La Agencia, dentro de su independencia, estará sujeta al principio de colaboración y cooperación en el ejercicio de sus funciones. Este principio se traducirá en la colaboración activa con la Administración de la Generalitat, especialmente con la Intervención General de la Generalitat y la Inspección de Servicios, así como con Les Corts, con las instituciones de relevancia estatutaria, con los entes locales y con el poder judicial, el Ministerio Fiscal y la policía judicial. A estos efectos se podrán firmar convenios de colaboración con estos órganos, entes e instituciones.

También se colaborará activamente con el resto organismos u organizaciones de prevención y lucha contra el fraude de ámbito estatal o europeo, como el

Servicio Nacional de Coordinación Antifraude y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude. Asimismo, se podrá formar parte de las asociaciones internacionales existentes para la lucha contra el fraude y la corrupción.

### **Tercera. Ámbito de actuación**

El ámbito de actuación de la Agencia puede incluir:

- a) La Administración de la Generalitat.
- b) El sector público instrumental de la Generalitat en los términos definidos en el art. 2.3 de la Ley 1/2015 de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.
- c) Las universidades públicas valencianas y las entidades de su sector público vinculadas o dependientes, respetando el principio de autonomía universitaria.
- d) Las entidades integrantes de la Administración local y las entidades del sector público vinculadas o dependientes, respetando el principio de autonomía local.
- e) Las corporaciones de derecho público, en lo relativo a sus actuaciones sujetas a derecho administrativo.
- f) Las asociaciones constituidas por las administraciones públicas, organismos y entidades mencionados.
- g) Las actividades de personas físicas y jurídicas que sean concesionarias de servicios o perceptoras de subvenciones públicas, al efecto de comprobar el destino y uso de dichas subvenciones.

h) Las actividades de contratistas y subcontratistas que ejecuten obras de las administraciones y de las entidades del sector público instrumental de la Generalitat, o que tengan atribuida la gestión de servicios públicos o la ejecución de obras públicas por cualquier otro título, en relación con la gestión contable, económica y financiera del servicio o la obra y con las demás obligaciones que deriven del contrato o de la ley.

#### **Cuarta. Recursos**

##### 1. Personal

La Agencia deberá ser un organismo ágil y ligero, con una plantilla reducida, especializada y de alto nivel técnico, y en el ejercicio de sus funciones se servirá de la colaboración de las Administraciones Públicas. Los puestos de trabajo de la Agencia, que se integrarán en la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración de la Generalitat, serán desempeñados por funcionarios de la Generalitat y por personal contratado al efecto, según la naturaleza de las funciones asignadas a cada puesto de trabajo. El personal será seleccionado de acuerdo con los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad, y deberá tener la titulación, la experiencia y la preparación adecuadas a las funciones encomendadas. El personal tendrá deber de sigilo y guardará secreto respecto de los datos de carácter personal que conozca en el desarrollo de sus funciones. Se podrá reconocer a algunos de los funcionarios que formen parte de la Agencia la condición de autoridad pública cuando ejerzan funciones de investigación, para el correcto y eficaz desarrollo de dichas funciones.

##### 2. Medios económicos<sup>2</sup>

---

2 A título orientativo, la Oficina Antifraude de Catalunya, única referencia existente en el Estado, tiene un presupuesto inicial en el año 2015 de 4.699.993,42, según la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2015.

La agencia contará, para el cumplimiento de sus fines, con los siguientes bienes y medios económicos:

a) Las asignaciones que se establezcan anualmente con cargo a los Presupuestos de la Generalitat.

b) Los bienes y valores que constituyan su patrimonio, así como los productos y rentas del mismo.

c) Cualesquiera otros que legalmente puedan serle atribuidos.

## **Quinta. Dirección de la Agencia**

### 1. Duración del mandato

Con el fin de garantizar la autonomía del organismo, es fundamental garantizar la independencia de la dirección de la Agencia. En este sentido, es razonable establecer mandatos de elección que no coincidan con el período de la legislatura, para evitar que se vea afectada por los ciclos políticos. Este mandato podrá ser de entre cinco y siete años, como ocurre en algunas instituciones de relevancia estatutaria y en otros modelos de organismos fiscalizadores existentes en el Estado. Es conveniente en aras de una mayor independencia que el mandato que se establezca esté limitado y, por tanto, no pueda ser renovado una vez finalizado.

### 2. Elección

Por lo que respecta a los requisitos en la elección de la dirección, la elección del Director o Directora debe corresponder al poder legislativo y requerir un amplio consenso, por lo que se debe exigir una mayoría cualificada, que puede ser de tres quintas partes de Les Corts, tras la comparecencia y evaluación de las personas propuestas ante la comisión parlamentaria que se establezca. La

propuesta, que debe cumplir todos los requisitos de formación, de integridad y de independencia que se establezcan, procedería del Consell, que elaborará una lista de candidatos y candidatas que cumplan los requisitos de idoneidad para el cargo.

La elección de la Subdirección puede realizarse por Les Corts a propuesta de la Dirección y siguiendo criterios de paridad respecto al Director o Directora. Al Subdirector o Subdirectora le serán exigibles, también, la idoneidad, independencia y los requisitos exigibles a la Dirección.

### 3. Requisitos

La dirección deberá ser elegida entre personas que gocen de la condición política de valencianos según el artículo 3.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y que cumplan las condiciones de idoneidad, integridad y profesionalidad necesarias. Dado el carácter técnico y especializado del organismo, tanto la Dirección como la Subdirección de la Agencia deberán ser designados entre personas de reconocida solvencia en las materias competencia de la Agencia, por lo cual conviene establecer determinados requisitos en relación con la formación académica y la trayectoria profesional.

### 4. Incompatibilidades

El Director o Directora de la Agencia tendrá la consideración de alto cargo de la Generalitat. Por tanto, estará sometido a la normativa reguladora de las incompatibilidades de los altos cargos de la Generalitat y estará obligado a presentar y hacer públicas las declaraciones de actividades, de rentas y de situación patrimonial, además del currículum, las retribuciones y el resto de obligaciones de publicidad activa establecidos en la normativa de transparencia y buen gobierno.

Sin perjuicio de dicha normativa, para garantizar la independencia se deberá establecer un sistema de incompatibilidades específico que impida simultanear el cargo con mandatos cualquier otra actividad pública o privada ni con la adscripción en partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales o colegios profesionales. La incurrancia en una situación de incompatibilidad sobrevenida conllevará el cese del cargo.

### **Sexta. Funciones**

La Agencia puede tener una serie de funciones generales y otras funciones específicas en función de los diferentes sujetos incluidos en su ámbito de actuación. En la ley de creación se deberán delimitar claramente cada uno de los conceptos que se utilicen en la definición del ámbito de actuación de la Agencia y concretar claramente el tipo de conductas y situaciones sobre las que podrá actuar la misma, evitando conceptos jurídicos indeterminados y delimitando elementos que quedan fuera del alcance de un documento de trabajo como éste. Se deberá tener en cuenta en la definición de las conductas sobre las que actuará la Agencia y las funciones de ésta la normativa existente en materia de transparencia y buen gobierno, especialmente los principios y disposiciones contenidas en el Código de Buen Gobierno de la Generalitat Valenciana.

1. Como funciones generales, tendrá labores relacionadas con las siguientes:

- La promoción y el impulso de buenas prácticas en relación con la transparencia en la gestión pública y con la prevención en materia de lucha contra la corrupción y cualquier actividad ilegal o contraria a los intereses generales o a la correcta gestión de los fondos públicos, para ayudar a la mejora de la calidad de los servicios públicos.

- Colaborar en la formación en materia de prevención y lucha contra la corrupción y actividades relacionadas, que podrá ir dirigida al personal al servicio

de las Administraciones Públicas, al personal de las empresas y entidades que se relacionen con el sector público, a los alumnos de educación media y superior y a las personas y colectivos que tengan interés.

- Proponer medidas necesarias para una mayor transparencia en la gestión del sector público, además de las que le sean atribuidas por ley. En este sentido, la Agencia podrá emitir recomendaciones sobre criterios que puedan evitar disfunciones o mejorar determinadas prácticas contrarias a los principios de buena administración, dentro de los supuestos y las áreas de riesgo que se constaten en el ejercicio de las actuaciones de la Agencia.

- Elaborar memorias sobre las actividades que se realicen e informes sobre los ámbitos en los que actúa la Agencia. Estos informes incluirán, entre otros aspectos, análisis globales, evaluaciones de normas, recopilaciones de buenas prácticas y recomendaciones basadas en los principios de la buena administración. En materia de corrupción, en dichos informes se realizarán análisis sobre el impacto y efectos de la misma, así como actuaciones para prevenir la generación de climas favorecedores o legitimadores de la corrupción. Estos informes serán públicos y se remitirán, como mínimo, a Les Corts y al Consell.

- Informar preceptivamente los proyectos normativos de la Generalitat en materia de sus competencias.

## 2. Funciones en el ámbito de la Generalitat:

- a) En el ámbito de la Administración de la Generalitat, de su sector público instrumental y del sector público de las universidades públicas:

- Investigación o inspección de posibles casos de uso o destino irregular de fondos públicos, y de conductas opuestas a la integridad o contrarias a los

principios de objetividad, eficacia y sumisión plena a la Ley y al Derecho, sin perjuicio de las competencias de la Sindicatura de Comptes y del resto de instituciones estatutarias de la Generalitat y de las funciones de la autoridad judicial, el Ministerio Fiscal y la policía judicial.

- Prevenir y alertar en relación con conductas del personal y de los altos cargos y asimilados que tengan o puedan tener como resultado el destino o uso irregulares de fondos públicos o cualquier otro aprovechamiento contrario al ordenamiento jurídico, así como conductas de estos sujetos que comporten conflicto de intereses, o que consistan en el uso en beneficio privado de informaciones que tengan por razón de sus funciones o en el abuso en el ejercicio de éstas.

b) En el ámbito de Les Corts y de las instituciones estatutarias:

- La ley de creación de la Agencia podrá extender las funciones de ésta sobre la actividad administrativa y de gestión patrimonial de Les Corts y de las instituciones de relevancia estatutaria.

- La Agencia, a petición de las comisiones parlamentarias que se especifiquen, puede cooperar con dichas comisiones en la elaboración de dictámenes sobre asuntos con relación a los cuales existan indicios de uso o destino irregulares de fondos públicos o de uso ilegítimo y en beneficio privado de la condición pública de un cargo. A estos efectos, la Agencia puede informar de oficio a los órganos competentes para que ejerzan las iniciativas que les correspondan.

3. Funciones en el ámbito de la Administración Local y de su sector público instrumental:

- Examinar la actuación de la Administración local en el ámbito de sus competencias y, si procede, instar a la correspondiente Administración local para

que, en el ejercicio de sus funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, investigue e inspeccione, mediante los correspondientes órganos, los posibles casos de uso o destino irregulares de fondos públicos, así como las conductas opuestas a la integridad o a los principios de objetividad, eficacia y sumisión plena a la Ley y al Derecho, e informe a la Agencia de los resultados de la inspección y la investigación.

- Asesorar en la prevención de conductas contrarias a la integridad o a los principios de objetividad, eficacia y sumisión plena a la Ley y al Derecho en la actuación de los entes locales y en el ámbito de las relaciones entre estos entes y los particulares.

### **Séptima. Delimitación de funciones**

1. Las funciones de la Agencia lo son sin perjuicio de las de la Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes y el Tribunal de Cuentas. En ningún caso la actuación de la Agencia podrá interferir en las actuaciones de alguna de las instituciones de control, con las que deberá colaborar.

2. Las actuaciones de la Agencia no implicará duplicaciones competenciales con otros organismos ni interferirán en el funcionamiento o las actuaciones de ningún servicio u organismo de control o de fiscalización de la Administración de la Generalitat, especialmente de la Inspección General de Servicios y de la Intervención General de la Generalitat. Sus actuaciones serán, también, sin perjuicio de las que cumplen los órganos de control de las entidades locales.

3. Igualmente se debe consagrar que no puede cumplir funciones correspondientes a la autoridad judicial, el Ministerio Fiscal y la policía judicial, ni puede investigar los mismos hechos que sean objeto de investigaciones de estos órganos. Por ello:

a) Si sobre unos hechos de los que la Agencia tenga conocimiento existe una investigación abierta por parte de estos órganos la Agencia deberá abstenerse de intervenir.

b) En el supuesto de que la autoridad judicial o el Ministerio Fiscal inicien un procedimiento para determinar la relevancia penal de unos hechos que sean a la vez objeto de investigación de la Agencia, ésta deberá interrumpir sus actuaciones y aportar inmediatamente toda la información de la que disponga, además de proporcionar el apoyo necesario a la autoridad competente.

c) En el momento en que en el desarrollo de una investigación de la Agencia se perciba apariencia de delito en los hechos investigados se dará traslado inmediatamente a la autoridad judicial o al órgano que corresponda.

d) La Agencia debe colaborar con otros órganos a requerimiento de éstos, a los cuales deberá, en los supuestos legales que se prevean, aportar toda la información de la que se disponga y proporcionar el apoyo necesario al órgano o institución que lleve a cabo la investigación o fiscalización de la que se trate.

### **Octava. Potestades de investigación o inspección**

En el ejercicio de las funciones de investigación y de inspección, la Agencia tendrá la potestad de acceder a cualquier información que se encuentre en poder de los órganos y organismos públicos o las personas físicas o jurídicas incluidas en su ámbito de actuación, con pleno respeto a los derechos de los ciudadanos y ciudadanas. En el caso de los particulares, esta potestad sólo alcanzará a las actividades relacionadas con los contratos y las ayudas públicas que sean objeto de investigación por parte de la Agencia, según su ámbito de actuación. Deberá desarrollarse un mecanismo que garantice de la forma más adecuada estas potestades en el ejercicio de las funciones de investigación e inspección de la Agencia.

### **Novena. Forma de actuación en las investigaciones**

1. La Agencia podrá acordar de oficio el inicio de una investigación, determinando previamente la verosimilitud de los hechos o conductas que conozca, en los términos que la ley de creación y el estatuto establezcan. La iniciación de las investigaciones puede basarse en información de la que la Agencia tenga conocimiento de la cual se deduzcan sospechas de que se ha incurrido en fraude, corrupción u otra situación susceptible de investigación por parte de la misma.

2. Cualquier persona podrá dirigirse a la Agencia para comunicar indicios de actos de corrupción, prácticas fraudulentas o conductas ilegales que puedan ser susceptibles de ser objeto de investigación por parte de la Agencia. El/la solicitante podrá solicitar que se guarde la confidencialidad sobre su identidad, y el personal de la Agencia estará obligada a mantenerla, excepto en el caso de que se reciba un requerimiento judicial. Este deber de confidencialidad se mantendrá durante todas las actuaciones de la Agencia.

3. Las autoridades y responsables de organismos públicos y, en general, todos aquellos que cumplen funciones públicas o desarrollen su trabajo en entidades públicas tendrán la obligación de comunicar inmediatamente a la Agencia los hechos que detecten que puedan ser considerados constitutivos de corrupción o conductas fraudulentas o ilegales. En estos casos se garantizará la confidencialidad sobre la identidad de la persona informante y su protección, excepto en el caso de que se reciba un requerimiento judicial. Este deber de confidencialidad se mantendrá durante todas las actuaciones de la Agencia.

4. Para una mayor accesibilidad, se establecerán mecanismos para incorporar un buzón especial de denuncias en los portales web de la Generalitat. También se deberán desarrollar las medidas legales y técnicas oportunas para garantizar la

protección efectiva de la persona denunciante, todo ello con la finalidad de facilitar, principalmente a funcionarios y personal al servicio de las Administraciones Públicas, la posibilidad de denunciar sin temor a represalias situaciones susceptibles de ser investigadas por la Agencia.

5. Cuando la Agencia tenga conocimiento de situaciones para la investigación de las cuales carezca de competencias, trasladará inmediatamente toda la información de la que disponga sobre los hechos a la institución u organismo interesado para que adopte las medidas adecuadas. Si fuese necesario, la Agencia colaborará prestando apoyo a la institución u organismo de que se trate o pedirá que se le mantenga informada de las decisiones adoptadas.

6. Las investigaciones se llevarán a cabo de forma objetiva e imparcial, de acuerdo con el principio de presunción de inocencia y con todas las garantías procedimentales que garanticen los derechos de los ciudadanos.

7. Se podrá establecer que la Agencia tenga la facultad de adoptar medidas cautelares si, durante el desarrollo de las investigaciones, motivos fundados de eficacia de la investigación o de interés público lo aconsejan. Estas medidas cautelares se mantendrán hasta que la Agencia comunique los resultados de sus actuaciones.

8. Como resultado de las investigaciones, la Agencia emitirá un informe que incluirá las observaciones y recomendaciones que se tengan que realizar. Este informe se remitirá a la autoridad competente, la cual deberá informar a la Agencia en el plazo de tiempo que se determine de las medidas adoptadas al efecto o, si no se han adoptado, los motivos que impiden actuar de acuerdo con las recomendaciones formuladas.

### **Décima. Deber de colaboración**

1. Todas las Administraciones Públicas, así como sus empleados y altos cargos o asimilados, tendrán el deber de colaborar con la Agencia, debiendo poner en conocimiento de la misma todas las situaciones que puedan ser susceptibles de actuaciones por parte de la Agencia.

2. El deber de colaboración afectará también a las personas físicas o jurídicas privadas incluidas en el ámbito de actuación de la Agencia.

3. Se tendrán que estudiar mecanismos en caso de desobediencia a las indicaciones de la Agencia. La necesidad de garantizar el cumplimiento de lo que disponga la Agencia y la obediencia a los requerimientos de ésta debe ser compatible y proporcional con el ámbito subjetivo sobre el que actuará y los diferentes niveles de actuación de la propia Agencia. Dichos mecanismos podrán ser graduales en función de los hechos y los sujetos de los que se trate.

### **Undécima. Informes y memorias**

1. La Agencia deberá elaborar informes sobre su actividad que se remitirán semestralmente a Les Corts, a la Sindicatura de Comptes, a la Sindicatura de Greuges y al Consell. Estos informes serán públicos y contendrán las actuaciones de la Agencia y las recomendaciones en el ámbito de sus funciones, todo ello respetando la confidencialidad y la protección de datos.

2. La Agencia remitirá anualmente una memoria descriptiva de las actuaciones desarrolladas durante el año anterior, que recogerá sus actividades tanto en el ámbito de la prevención como en el de la investigación, incluyendo un análisis global de los trabajos realizados y de los expedientes en las diferentes fases, respetando la confidencialidad y la protección de datos. Esta memoria será pública y se remitirá a Les Corts, a la Sindicatura de Comptes y a la Sindicatura

de Greuges, así como al Consell. También se remitirá la memoria anual al Ministerio Fiscal, a las Audiencias Provinciales de Castellón, València y Alacant y al Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

### **Duodécima. Sede**

La sede de la Agencia debe situarse en un lugar del territorio valenciano diferente de la capital, siguiendo el criterio de descentralización que establece el artículo 29.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y con el objetivo de contribuir a que la Generalitat esté presente en todo el territorio. Una ciudad que aúna descentralización, peso demográfico y carácter simbólico es Alacant.

València, 16 de noviembre de 2015