



PROPUESTA DE MODIFICACIÓN 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, A INCORPORAR EN EL PROYECTO DE LEY DE MEDIDAS FISCALES, DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA, Y DE ORGANIZACIÓN DE LA GENERALITAT

ÍNDICE:

| | |
|--|------------------|
| I.- Preámbulo | <i>página 2</i> |
| II.- Modificación del artículo 1.1, en su párrafo 1º | <i>página 3</i> |
| Redacción actual | |
| Redacción propuesta | |
| Justificación: | |
| - Inadecuación del actual término | |
| - Adscripción a Les Corts. | |
| - Institución | |
| III.- Adición de un nuevo apartado III en el artículo 14 | <i>página 16</i> |
| Redacción propuesta | |
| Justificación: | |
| - Regulación de los efectos del silencio administrativo | |
| IV.- Adición de un inciso en el artículo 29.2, en su apartado 2, párrafo 1º | <i>página 19</i> |
| Redacción actual | |
| Redacción propuesta | |
| Justificación: | |
| - Antecedentes | |
| - Vacío legal y vinculación a Les Corts | |
| V.- Modificación del artículo 30, en sus apartados 5 y 6 | <i>página 21</i> |
| Redacción actual | |
| Redacción propuesta | |
| Justificación: | |
| - Antecedentes | |
| - Intervención de Les Corts y fiscalización de la Sindicatura de Comptes | |
| VI.- Modificación de la disposición transitoria primera, apartado dos | <i>página 24</i> |
| Redacción actual | |
| Redacción propuesta | |
| Justificación: | |
| - Antecedentes | |
| - Conclusión | |



I.- PREÁMBULO

Desde el nombramiento y toma de posesión de la persona titular de la dirección de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción en fecha 30 de junio de 2017 e inicio de su puesta en marcha, en especial, en los procesos de aprobación de sus presupuestos y de su plantilla provisional, así como en numerosas relaciones mantenidas con otras instituciones y entidades, públicas y privadas, se ha venido apreciando una notable confusión sobre la naturaleza jurídica de la Agencia, derivada de la terminología empleada en el artículo 1.1 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, al referirse este a la Agencia como “*entidad de derecho público*” y, en consecuencia, su encuadramiento, de forma incorrecta, dentro del *Sector público instrumental de la Generalitat*.

En el texto de esta propuesta se expone claramente que no forman parte de la naturaleza, del objeto, de las funciones, ni de los fines de la Agencia, creada mediante la citada Ley 11/2016, las características asociadas a las entidades de derecho público, toda vez que de la Agencia se han predicado, en su ley reguladora, como **notas esenciales**, la **independencia de las administraciones públicas** en el ejercicio de sus funciones (se trate de administraciones locales o de la administración de la Generalitat), **y su adscripción a Les Corts** (órgano de poder legislativo).

Además de su independencia y su adscripción a Les Corts, así como su **ámbito de actuación material** (administración del consell, entidades locales, etc.) **y sus fines y funciones**, a los que se refieren, respectivamente, los artículos 3 y 4 de la Ley 11/2016, otros muchos preceptos de esta Ley **alejan a la Agencia de la regulación y configuración** de las **entidades de derecho público**, que efectúa el ordenamiento jurídico de la Comunitat Valenciana: La **Agencia no se regula por el Derecho Privado, sino por el Derecho Público o Derecho Administrativo** en todo caso (procedimientos administrativos, potestad sancionadora, condición de autoridad, personal funcionario de carrera, reglas de la contratación administrativa, contabilidad pública, etc.), **y su actividad no está vinculada a la administración del Consell, sino que de la misma se da cuenta a Les Corts**.

En coherencia con todo ello se propone la modificación del artículo 1.1, en su párrafo 1 (apartado II.- de esta propuesta); del artículo 30, en sus apartados 5 y 6 (apartado V de esta propuesta); y de la disposición transitoria primera, en su apartado dos (apartado VI de esta propuesta).

Por otra parte, tras las **dudas** sembradas respecto del **régimen jurídico** que debe aplicarse a su personal, que en todo caso debe ser personal funcionario de carrera procedente de las diferentes administraciones públicas, con experiencia y conocimientos especializados en la gestión, control y organización de las mismas, se propone **cubrir la laguna legal**, en congruencia con lo anterior, mediante la remisión a la **normativa reguladora del personal de Les Corts**, sin perjuicio de las



necesarias adaptaciones y especificaciones que deban realizarse reglamentariamente en atención al objeto de su actividad y a las funciones a realizar (adición de un inciso en el artículo 29.2.1º, apartado IV.- de la propuesta).

Por último, detectada la necesidad de regular en norma con rango de ley los **efectos del silencio administrativo** en relación con los procedimientos de **protección de las personas denunciantes**, se propone la adición de un nuevo punto III en el artículo 14 (apartado III.- de la propuesta)

Así pues, con fecha 27 de octubre de 2017 se formulaban, por esta dirección de la Agencia, sendas propuestas, de modificación 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, a través de la Ley de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, y de introducción, en la disposición adicional primera de la Ley de Presupuestos de la Generalitat para 2018, de la mención a la Agencia, junto con las instituciones estatutarias, en relación con la aplicación del régimen de remanentes presupuestarios. Dichas propuestas fueron remitidas a la Mesa de Les Corts y cada uno de los Síndics de los Grupos Parlamentarios y Diputados no adscritos.

A través de este escrito se expone, de nuevo, propuesta de modificación puntual de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, en similares términos a la realizada el año pasado, con el objeto de clarificar, fundamentalmente, el régimen jurídico aplicable a la Agencia, a su personal y a su control presupuestario.

II.- MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 1.1, EN SU PÁRRAFO 1º.

REDACCIÓN ACTUAL

Artículo 1. Objeto y naturaleza jurídica.

*1. El objeto de esta ley es la creación de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, que queda adscrita a Les Corts. Se configura como **entidad de derecho público**, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.*

(...)

REDACCIÓN PROPUESTA

Artículo 1. Objeto y naturaleza jurídica.

1. El objeto de esta ley es la creación de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la

*Corrupción de la Comunitat Valenciana, que queda adscrita a Les Corts. Se configura como **una institució**, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.*

(...)

JUSTIFICACIÓN

PRIMERA.- Inadecuación del término “entidad de derecho público”.

Dentro del contexto jurídico y organizativo de las instituciones, administraciones y sector público de la Generalitat Valenciana, la naturaleza jurídica de la Agencia, como entidad de derecho público, se considera inadecuada, por las razones que a continuación se exponen.

Del *Sector público instrumental de la Generalitat*, trata, bajo esta rúbrica, el **Título IX de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Instrumental y de Subvenciones**, y abarca los artículos 152 a 158.

Dicho Título se subdivide en dos Capítulos, que se refieren, respectivamente, el Capítulo I, a los *Organismos públicos* (artículos 152 a 154), y el Capítulo II, a las *Sociedades mercantiles de la Generalitat, a fundaciones del sector público de la Generalitat y consorcios de la Generalitat* (artículos 155 a 158).

En relación con los *Organismos públicos*, dispone el artículo 152 de la mencionada Ley 1/2015, de modo literal, lo siguiente:

Los organismos públicos se crean por ley de Les Corts, tienen personalidad jurídica pública, patrimonio y tesorería propios, autonomía de gestión y desarrollan, mediante descentralización funcional y en cumplimiento de fines de interés público, actividades de ejecución o gestión tanto administrativas, prestacionales o de fomento, como de contenido económico, en el marco del ámbito competencial de la Generalitat. Los organismos públicos gozarán de las prerrogativas y beneficios fiscales que las leyes establezcan.

Añade el artículo 153, en relación con la clasificación y adscripción de los citados *Organismos públicos*, lo que a continuación se expone:

- 1. Los organismos públicos se clasifican en organismos autónomos y en entidades de derecho público en los términos previstos en los artículos 154 y 155 de esta ley.*
- 2. Los organismos públicos, cualquiera que sea su naturaleza, pueden depender funcionalmente de una o varias consellerias, sin perjuicio de su adscripción a la conselleria que, por razón de la materia, sea competente en su actividad principal ordinaria, de acuerdo con los fines y objetivos que tengan específicamente asignados.*



Por lo que se refiere a los *Organismos autónomos*, dispone literalmente el artículo 154 que:

1. Los organismos autónomos son organismos públicos que se rigen por el derecho administrativo y se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de una conselleria, la realización de actividades administrativas, de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos.
2. Para el desarrollo de sus funciones, los organismos autónomos dispondrán de los ingresos propios que estén autorizados a obtener, así como de las restantes dotaciones que puedan percibir a través de los presupuestos de la Generalitat.
3. El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero de los organismos autónomos será el establecido en esta ley.
4. El personal al servicio de los organismos autónomos será funcionario o laboral, en los mismos términos que los establecidos para la administración de la Generalitat.
5. El titular del máximo órgano de dirección del organismo autónomo tendrá atribuidas, en materia de gestión de recursos humanos, las facultades que le asigne la legislación específica.

En cuando a las **Entidades de derecho público**, el artículo 155 prescribe lo siguiente:

1. Las entidades de derecho público son **organismos públicos facultados para ejercer potestades administrativas, realizar actividades prestacionales y de fomento, gestionar servicios o producir bienes de interés público susceptibles o no de contraprestación**, para el cumplimiento de los **programas correspondientes a las políticas públicas** que desarrolle la **Administración de la Generalitat**, en el ámbito de sus competencias.
2. Las entidades de derecho público **se rigen por el derecho privado**, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria.
3. Las entidades de derecho público cuyas funciones sean susceptibles de **contraprestación** se denominan **entidades públicas empresariales**.
4. Las entidades de derecho público no incluidas en el apartado anterior **desarrollarán sus actividades con arreglo a un plan de acción anual**, bajo la vigencia y en el marco de un contrato plurianual de gestión, que será **aprobado por el Consell a propuesta de la conselleria de adscripción, con informe favorable de la conselleria** con competencia en las **materias de hacienda y de sector público**. El citado contrato contendrá, al menos:
 - a) Los objetivos a alcanzar, los resultados a obtener y, en general, la gestión a desarrollar así como los indicadores para evaluar los resultados obtenidos.
 - b) Los recursos personales, materiales y económicos para la consecución de los objetivos.
 - c) El procedimiento a seguir para la cobertura de los déficit anuales que, en su caso, se pudieran producir por insuficiencia de los ingresos reales respecto de los estimados y las consecuencias de

responsabilidad en la gestión que, en su caso, procedan.

d) El régimen de control de su cumplimiento por parte de la conselleria competente en materia de hacienda, así como el procedimiento para los ajustes y adaptaciones anuales que, en su caso, procedan.

*5. El **personal** de las entidades públicas empresariales **se rige por el derecho laboral**, con las especificaciones dispuestas por la legislación sobre función pública que les resulten de aplicación. Sin perjuicio de lo anterior, podrán adscribirse funcionarios públicos a las entidades públicas empresariales en los términos y condiciones previstos en la normativa en vigor.*

6. La selección del personal laboral de estas entidades se realizará mediante convocatoria pública basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad.

En consecuencia, son numerosas las **entidades de derecho público de la Generalitat**, pero todas ellas presentan, como nota común, a la luz de la normativa expuesta, **rasgos bien diferenciados** de los que posee la **Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción**, a que se refiere la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat. A saber los siguientes:

A) Las entidades de derecho público **dependen funcionalmente de una o varias consellerias**, sin perjuicio de su **adscripción a la conselleria** que, por razón de la materia, sea competente en su actividad principal ordinaria, de acuerdo con los fines y objetivos que tengan específicamente asignados.

B) Las entidades de derecho público ejercen, en régimen de **descentralización**, potestades administrativas, **realizan actividades prestacionales y de fomento, gestionan servicios o producen bienes de interés público** susceptibles o no de contraprestación, para el **cumplimiento de los programas** correspondientes a las **políticas públicas** que desarrolle la **Administración de la Generalitat**, en el ámbito de sus competencias.

C) Las entidades de derecho público desarrollan sus actividades con arreglo a **un plan de acción anual**, bajo la vigencia y en el marco de un contrato plurianual de gestión, que es **aprobado por el Consell a propuesta de la conselleria** de adscripción, con **informe favorable de la conselleria** con competencia en las materias **de hacienda y de sector público**, correspondiendo su **control a la conselleria** competente en materia **de hacienda**.

D) Las entidades de derecho público **se rigen por el derecho privado** y, por tanto, preferentemente, por las **normas** que se ocupan de las **relaciones jurídicas entre particulares** (Derecho Civil y Derecho Mercantil). El personal que trabaja en las entidades de derecho público es, fundamentalmente, **personal laboral**.

Por otra parte, baste con recordar que de conformidad con lo prevenido en el artículo 3 de la Ley 11/2016, **su ámbito de actuación incluye la administración de la Generalitat** (presidencia y

consellerias) **y su sector público instrumental** en los términos definidos en el artículo 2.3 de la mencionada Ley 1/2015 (organismos autónomos, entidades públicas empresariales, entidades de derecho público, sociedades mercantiles, fundaciones del sector público y consorcios); las instituciones estatutarias en relación con su actividad administrativa y presupuestaria; las entidades integrantes de la administración local y su sector público vinculado o dependiente; las universidades públicas valencianas y entidades públicas dependientes; las corporaciones de derecho público en cuanto a sus actividades sujetas a derecho administrativo; las asociaciones constituidas por las administraciones públicas, los organismos y las entidades públicas; los perceptores de subvenciones públicas en cuanto al destino y uso de las ayudas; las actividades realizadas por contratistas y subcontratistas de la administración o de sus entes dependientes; los partidos políticos, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales; y, en definitiva, cualquier entidad financiada mayoritariamente por las administraciones públicas o sujeta a su dominio efectivo.

Dicho ámbito de actuación material debe conectarse con los **fines y funciones de la Agencia**, a los que se refiere el artículo 4 de la Ley 11/2016, entre otros. Se encuentran, entre las funciones de la Agencia, la prevención y la investigación 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 el derecho; la prevención y la alerta con relación a conductas del personal al servicio de las entidades públicas que comporten el uso o abuso en beneficio privado de informaciones que tengan por razón de sus funciones o que tengan o puedan tener como resultado el uso o el destino irregular de fondos públicos o de cualquier otro aprovechamiento contrario al ordenamiento jurídico; la investigación de los actos o las omisiones que pudieran ser constitutivos de infracción administrativa, disciplinaria o penal y, en función de los resultados de la investigación, la solicitud de incoación de los procedimientos pertinentes para depurar las responsabilidades que pudieran corresponder; la alerta, la evaluación, los estudios y análisis de riesgos, el asesoramiento y la formulación de propuestas y recomendaciones dentro de este ámbito, la contribución a la creación de una cultura social de rechazo de la corrupción; la protección de las personas denunciantes; y la potestad sancionadora dentro de este ámbito.

En este sentido, destaca el preámbulo de la mencionada Ley 11/2016 que la Agencia **nace como instrumento de prevención, investigación y combate del 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.

Añade el artículo 1 de esta Ley, en su apartado 3, que la Agencia **se crea para** prevenir y erradicar el fraude y la corrupción de las instituciones públicas valencianas y para el impulso de la integridad y la ética pública, así como para el fomento de una cultura de buenas prácticas y de rechazo del fraude y la corrupción en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, y en la gestión de recursos públicos.

Así, por lo que se refiere al **personal de la Agencia**, participando de las reglas del Derecho

Público, señala el artículo 29 de la Ley 11/2016 que los puestos de trabajo de la Agencia serán ejercidos por **funcionarios y funcionarias de carrera de las administraciones públicas. Ni en la Agencia puede** existir personal funcionario interino, personal laboral o personal eventual; ni la Agencia podrá llevar a cabo en ningún momento un proceso selectivo (oposición libre que permita el acceso de personal no funcionario de carrera).

Dicho personal funcionario de carrera está obligado a **guardar el secreto de los datos**, las informaciones y los documentos que conozca en el desarrollo de sus funciones, y es provisto de acuerdo con los **principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad adecuados a la función encomendada de entre el funcionariado de las diferentes administraciones públicas.**

Los puestos de trabajo se **clasifican y proveen** de acuerdo con las normas de la **Ley de función pública valenciana.**

En cuanto a su **régimen de contabilidad**, la Agencia está sujeta a los principios de la contabilidad pública y al sistema de autorización, disposición, obligación y pago para asegurar el control presupuestario (artículo 30.6 de la Ley 11/2016).

Respecto de la **contratación de la Agencia**, esta se ajusta a los preceptos de la legislación sobre contratos del sector público (disposición adicional única de la Ley 11/2016), como cualquier administración pública.

Y en relación con su **régimen jurídico**, la Agencia se rige, en lo no dispuesto en su Ley y en su normativa de desarrollo, por la normativa vigente de procedimiento administrativo común, también en lo referido a los procedimientos sancionadores y disciplinarios (artículo 2 de la Ley 11/2016).

Por otra parte, se hace necesaria igualmente la mención a otros preceptos de la **Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Instrumental y de Subvenciones**, que permitirían concluir que la Agencia no goza de la naturaleza jurídica de entidad de derecho público. Se trata de los artículos 2 y 3 de la Ley 1/2015, cuyo tenor literal se expresa a continuación:

Artículo 2. Sector público de la Generalitat

1. A los efectos de esta ley forman parte del sector público de la Generalitat:

a) La Administración de la Generalitat.

b) El sector público instrumental de la Generalitat.

c) Las Instituciones de la Generalitat, mencionadas en el artículo 20.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat, con independencia de que tengan o no atribuida personalidad jurídica, y sin perjuicio de las especialidades que se establezcan en sus normas de creación, organización y funcionamiento. No obstante, su régimen de contabilidad y de control quedará sometido en todo



caso a lo establecido en dichas normas, sin que les sea aplicable en dichas materias lo establecido en esta ley.

2. Esta ley no será de aplicación a Les Corts, que gozan de autonomía presupuestaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat. No obstante se mantendrá la coordinación necesaria para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat.

3. Integran el sector público instrumental de la Generalitat, de acuerdo con lo previsto en el título IX de esta ley, los entes que se relacionan a continuación, siempre que se encuentren bajo la dependencia o vinculación de la Administración de la Generalitat o de otros entes de su sector público:

a) Los organismos públicos de la Generalitat, que se clasifican en:

- 1.º Los organismos autónomos de la Generalitat,
- 2.º Las entidades públicas empresariales de la Generalitat, y
- 3.º Otras entidades de derecho público distintas de las anteriores,

b) Las sociedades mercantiles de la Generalitat,

c) Las fundaciones de sector público de la Generalitat, y

d) Los consorcios adscritos a la Generalitat siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de dicha administración.

(...)

Artículo 3. De la estructura del sector público de la Generalitat

El sector público de la Generalitat, a los efectos de esta ley, se ordena en:

1. Sector público administrativo, integrado por:

a) La Administración de la Generalitat y los organismos autónomos de la Generalitat.

b) Las Instituciones a que se refiere el apartado 1.c del artículo anterior.

c) Los consorcios a los que se refiere el artículo 2.3.d de esta ley y las entidades de derecho público incluidas en el artículo 2.3.a.3.º de esta ley, que cumplan alguna de las dos características siguientes:

– Que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro.

– Que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, entendiéndose como tales a los efectos de esta ley, los ingresos, cualquiera que sea su naturaleza obtenidos como contrapartida de las entregas de bienes o prestaciones de servicios.

2. Sector público empresarial y fundacional, integrado por:

a) Las entidades públicas empresariales de la Generalitat.

b) Las sociedades mercantiles de la Generalitat.

c) Las fundaciones del sector público de la Generalitat.

d) Los consorcios y otras entidades de derecho público a que se refiere la letra c del apartado uno anterior siempre que no estén incluidas en el sector público administrativo.

Visto el contenido de estos dos preceptos, la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana **no se encuentra referida en el artículo 2.1.a), ni en el artículo 2.3, ni en el artículo 3, sino que, por coherencia** con su adscripción al órgano de poder legislativo, su independencia de la administración de la Generalitat y sus funciones y fines legalmente encomendados, **debería encuadrarse en el artículo 2.1.c), aunque no** se la mencione, obviamente, en la actual redacción, ni de la Ley 1/2015, de Hacienda (anterior a la Ley 11/2016), ni del **Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana**.

SEGUNDA.- Adscripción, dependencia o vinculación a Les Corts.

Además de la **adscripción de la Agencia a Les Corts**, consagrada en el **artículo 1.1 de la Ley 11/2016**, de su creación, cabe traer a colación en este punto lo prescrito en el artículo 30, apartados 1 y 2, de la Ley 11/2016, en relación con el presupuesto y la contabilidad de la Agencia.

Artículo 30. Presupuesto y contabilidad.

1. La dotación económica necesaria para el funcionamiento de la Agencia constituirá una partida independiente en los presupuestos generales de les Corts Valencianes.

2. La dirección de la Agencia elaborará y aprobará el proyecto de presupuesto de funcionamiento a que se refiere el apartado anterior y lo remitirá a la Mesa de Les Corts a los efectos oportunos, para que sea integrado con la debida independencia en el proyecto de presupuestos de la Generalitat, de acuerdo con la normativa reguladora en materia presupuestaria.

En este sentido, los primeros presupuestos de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción, como señalan los Acuerdos del Consell de 14 de julio y 21 de julio de 2017, del Consell (DOGV núm. 8090, de 24.07.2017 y DOGV núm. 8093, de 27.07.2017), autorizan la inclusión de un **nuevo programa presupuestario, codificado 111.00, Prevención y Lucha contra el Fraude, adscrito a Les Corts, dentro de la Sección 01, Corts Valencianes, 03. Agencia Antifraude CV**; lo que ha venido a consolidarse con la aprobación de la Ley 22/2017, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2018.

De facto, visto el presupuesto de la Generalitat para el ejercicio 2018, disponible en la página web gva.es, en el Tomo II, se incluye la **Sección 01, Les Corts Valencianes**, presentando el siguiente desglose:

01.- LES CORTS VALENCIANES

01.- *Les Corts Valencianes*

00.- *Les Corts Valencianes*

111.10.- *Activitat Legislativa*

FP1 FP2 FP6 FP7 FP8

02.- *Síndic de Greuges*

00.- *Síndic de Greuges*

111.50.- *Defensa dels Drets Fonamentals dels Ciutadans*

FP1 FP2 FP6 FP7 FP8

03.- Agència Antifrau CV

00.- *Agència Antifrau CV*

111.00.- *Agència Antifrau CV*

FP1 FP4 FP7

Asimismo, dentro de este Tomo II de los presupuestos se encuentran otras Secciones, correlativamente numeradas (02, 03, 04, 05, etc.), que se corresponden con las demás instituciones de la Generalitat (Sindicatura de Comptes, Consell Valencià de Cultura, Consell Jurídic Consultiu, Comité Econòmic i Social), Presidencia, las diferentes Consellerias y Gastos Diversos.

Y, sin embargo, es en el Tomo III de los presupuestos donde se recoge el *Sector Público Instrumental de la Generalitat*, con cuatro epígrafes distintos: Organismos Autónomos (IVAJ, SERVEF, IVIA, Instituto Cartográfico, etc.), las entidades de derecho público y sociedades mercantiles (Agencia Valenciana de Turismo, IVAM, Culturarts, IVACE, IVF, IVAS, RTVV, VAERSA, FGV, etc.), las fundaciones de la Generalitat y los consorcios.

Por otra parte, cabe destacar asimismo que, a diferencia de las entidades del sector público, a que se refiere el Título IX de la Ley 1/2015, de Hacienda de la Generalitat, en las que sus directores o gerentes son nombrados o contratados por el Consell o por las personas titulares de las Consellerias, la persona titular de la Agencia es **elegida por Les Corts**.

En efecto, el **director o directora de la Agencia**, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 11/2016, es elegido por el pleno de Les Corts, por mayoría de tres quintos, a propuesta de organizaciones sociales que trabajan contra el fraude y la corrupción en la Comunitat Valenciana y por los grupos parlamentarios. Las personas candidatas comparecen ante la comisión parlamentaria correspondiente en el marco de una convocatoria pública al efecto para ser evaluadas con relación a las condiciones requeridas para el cargo, trasladando el acuerdo alcanzado en esta comisión al pleno, para ser posteriormente nombrado por la persona que ostente la presidencia de Les Corts.

Con mandato de siete años, no renovable, la persona titular de la Agencia se elige entre los

ciudadanos y ciudadanas mayores de edad que gocen del pleno uso de sus derechos civiles y políticos y que cumplan las condiciones de idoneidad, probidad y profesionalidad necesarias para ejercer el cargo. Debe estar en posesión de título universitario superior que resulte idóneo para las funciones atribuidas, contar con más de diez años de actividad laboral o profesional relacionada con el ámbito funcional de la Agencia, y tener vecindad administrativa en la Comunitat Valenciana. Debe actuar siempre con sometimiento pleno a la ley y al derecho y ostenta la condición de autoridad pública, ejerciendo su mandato con plena independencia, inamovilidad y objetividad en el desarrollo de sus funciones y en el ámbito de las competencias propias de la Agencia.

De este modo, el citado **estatuto personal** de la dirección de la Agencia, sin ninguna duda, **se asimila**, no al de las direcciones o gerencias de las entidades de derecho público, sino al de los **miembros de las instituciones de la Generalitat**, sea por su modo de elección, sea por sus prerrogativas (Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes, Consell Jurídic Consultiu, etc.), además de su adscripción o vinculación a Les Corts.

Confirmando esta perspectiva, al igual que la Sindicatura de Comptes o el Síndic de Greuges, la Agencia se relaciona con Les Corts mediante la **comisión parlamentaria** que se establezca, a la que **corresponde el control de su actuación** y la comprobación de los requisitos exigidos al candidato o candidata a director o directora antes de la elección por el pleno de Les Corts.

Igualmente, la Agencia, siempre que sea requerida, **coopera con las comisiones parlamentarias de investigación** en la elaboración de dictámenes sobre asuntos de su ámbito de actuación, y la persona titular de la dirección acude a las comisiones parlamentarias a las que es convocado para informar del estado de sus actuaciones, pudiendo también solicitar, cuando lo crea conveniente, su comparecencia (artículo 5.4 Ley 11/2016).

Además, a tenor de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 11/2016, **anualmente, dentro de los tres primeros meses**, la Agencia da cuenta de la actividad realizada mediante la **elaboración de una memoria** que incluye las actuaciones desarrolladas durante el año anterior en el ámbito de sus funciones, en la que constan el número y naturaleza de las denuncias presentadas y las que han sido objeto de investigación y sus resultados, con especificación de los sugerencias o recomendaciones formuladas a la administración y del número de procedimientos abiertos, tanto de carácter administrativo como de carácter judicial, contra funcionarios y cargos públicos.

De **dicha memoria anual se da traslado a Les Corts** previa comparecencia del director o directora ante la comisión correspondiente.

Igualmente, cuando concurren circunstancias especiales, la Agencia, de oficio o a petición de Les Corts o del Consell de la Generalitat, puede elaborar y presentar **ante la comisión parlamentaria** correspondiente de les Corts Valencianes **o** en su caso, ante su **Diputació Permanente**, **informes especiales o extraordinarios**, debiendo ser publicados en el *Butlletí Oficial de les Corts*, tanto la memoria anual como estos informes (artículo 23 Ley 11/2016).



También, la Agencia, a petición de las comisiones parlamentarias, puede elaborar **recomendaciones y dictámenes no vinculantes** sobre asuntos relacionados con el fraude y la corrupción (artículo 24 Ley 11/2016).

Por otra parte, constituye de igual modo una manifestación del principio de independencia en el ejercicio de sus funciones y adscripción de la Agencia a Les Corts, la consagración del **deber de colaboración** que efectúa el artículo 7 en relación con el artículo 18, ambos de la Ley 11/2016.

Prescribe el artículo 7 de la Ley 11/2016 lo siguiente:

*1. Las entidades públicas y las personas físicas o jurídicas privadas incluidas en el ámbito de actuación de la Agencia **deberán auxiliarla con celeridad y diligencia en el ejercicio de las funciones que le corresponden**, y le comunicarán, de forma inmediata, cualquier información de que dispongan relativa a hechos cuyo conocimiento sea o pueda ser competencia de aquella.*

*2. El **personal al servicio de las entidades públicas, los cargos públicos y los particulares** incluidos en el ámbito de actuación de la Agencia que impidan o dificulten el ejercicio de sus funciones o que se nieguen a facilitarle los informes, documentos o expedientes que les hayan sido requeridos, **incurrirán en las responsabilidades que la legislación vigente establece.***

*3. La Agencia dejará constancia expresa del incumplimiento injustificado o de la contravención del deber de colaboración y lo comunicará a la persona, la autoridad o el órgano afectado, para que pueda alegar lo que considere conveniente. Asimismo, se podrá hacer constar **esta circunstancia en la memoria anual de la Agencia o en el informe extraordinario que se eleve a la comisión parlamentaria** correspondiente, en su caso."*

Y entre las posibles infracciones, a sancionar por la Agencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 11/2016, se encuentran, como **falta muy grave**, "*no comunicar los hechos que sean susceptibles de ser considerados constitutivos de conductas fraudulentas o de corrupción o contrarias al interés general, cuando no haya investigación judicial abierta ante el juez o el fiscal*". Como **faltas graves**, se recoge: "*el incumplimiento de las obligaciones de colaboración activa previstas o de suministro de información cuando se haya desatendido el requerimiento expreso de la Agencia tras un primer retraso*"; "*negarse injustificadamente al envío de información que retrase la investigación*"; "*retrasar injustificadamente el envío de la información causando un perjuicio al proceso de investigación*"; "*dificultar el acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para la investigación*"; "*y no asistir injustificadamente a la comparecencia que reciba de la Agencia*". Y como **faltas leves**, "*la remisión incompleta de información a sabiendas*" y "*la falta de diligencia en la custodia de los documentos objeto de investigación*".

TERCERA.- Acerca de la denominación “*institución*”.

A diferencia de las entidades de derecho público, que se encuentran definidas en la mencionada Ley 1/2015, de la Generalitat, **sin que exista un concepto jurídico del término “*institución*”, desde el punto de vista sociológico**, se ha llegado a afirmar que la vaguedad de su concepto ha permitido que dicho término haya sido empleado, no solo para designar a **entidades abstractas e intangibles como** la religión, el Estado, las clases sociales, el mercado, los sistemas jurídicos y el orden internacional, sino también a **estructuras tangibles tales como** los gobiernos y las organizaciones sociales, políticas y económicas, tanto nacionales como supranacionales.

No obstante, existe un relativo acuerdo en considerar a las instituciones como marcos normativos, entendidos estos en un sentido muy laxo; se afirma que pueden contener rutinas, reglas, normas, procedimientos, costumbres, convencionalismos, roles y rituales, entre otros términos semejantes, pero sin definir ninguno de ellos.

La compleja naturaleza de lo que la Sociología desea englobar dentro del concepto de *Institución* aparece patente cuando se examinan sus diversos usos, tratando de descubrir los elementos comunes que aparecen en todas las definiciones: normas culturales, partes o estructura interrelacionadas, estabilidad y persistencia, y funciones con amplio alcance, como el cumplimiento de un objetivo, la satisfacción de necesidades, el complemento de normas y controles sociales o la imposición de límites sobre el comportamiento y sanciones.

En términos de estructura social, una institución es considerada como un haz de normas sociales interrelacionadas que se asocian con un núcleo de valores altamente prioritarios y con una o más necesidades humanas básicas que disfrutan de un fuerte apoyo dentro del marco social.

Las organizaciones e instituciones políticas se asocian a sistemas de reglas y estructuras de significado, institucionales y normativas, que se conciben como colecciones de procedimientos operativos estándar que definen y defienden valores, normas, intereses, identidades y creencias. Señalan, estos autores, como ejemplos de instituciones políticas, los parlamentos, los ministerios, las cortes y las agencias administrativas¹.

Las instituciones son estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que proporcionan estabilidad y sentido a la conducta social y operan en múltiples niveles de jurisdicción².

Por otra parte, de un modo mucho más simple, entre las acepciones del concepto *Institución*, contenidas en el diccionario de la Real Academia de la Lengua, se encuentra la de “*organismo que desempeña una función de interés público*”.

1. March, J y Olsen, J. (1997). El redescubrimiento de las instituciones : La base organizativa de la política. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública Universidad Autónoma de Sinaloa : Fondo de Cultura Económica.

2. Scott, W (1995), Institutions and Organizations. Thousand Oaks, California : Sage. (p.33)



Hechas estas aproximaciones al concepto de *Institución*, del que se desprende, como nota esencial y común a todas ellas, la **respuesta a una demanda social**, y ahondando en el término *Institución* en el ámbito del ordenamiento jurídico positivo autonómico, cabría hacer alguna **referencia histórica a la creación y regulación de las instituciones de la Generalitat, inicialmente estatutarias o no**.

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, aprobado por **Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio**, señalaba en su artículo 9 que *el conjunto de las instituciones de autogobierno de la Comunidad constituye la Generalidad Valenciana. Forman parte de la Generalitat: las Cortes Valencianas o Corts, el Presidente, el Gobierno Valenciano o Consell y las demás instituciones que determine el presente Estatuto*.

El artículo 24 del Estatuto, en su redacción original, prescribía que *de acuerdo con la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y de la coordinación con la misma, un **Sindico de Agravios**, nombrado por las Cortes Valencianas como alto comisionado de las mismas, velará por los derechos reconocidos en el título I de la Constitución española en el ámbito competencial y territorial de la Comunidad Autónoma Valenciana. La Ley fijará su Estatuto, facultades y duración de su mandato*.

El artículo 25, asimismo, en su redacción de 1982, destacaba que *una Ley de las Cortes Valencianas establecerá las funciones, composición y organización del **Consejo de Cultura**. Sus miembros serán elegidos por mayoría de dos tercios de las Cortes Valencianas*.

El artículo 59, fuera del Título II (la Generalitat Valenciana) y dentro del Título V (Economía y Hacienda), prescribía que *el control económico y presupuestario de la actividad financiera de la Generalidad Valenciana corresponde a la **Sindicatura de Cuentas**, sin perjuicio de lo establecido en la legislación del Estado. Una ley de las Cortes Valencianas fijará su composición y funciones, así como el Estatuto de sus miembros*.

Y a continuación el artículo 60 disponía que *por ley de las Cortes Valencianas se podrá crear un **Consejo económico-social**. En dicha ley se regulará su composición, funciones y Estatuto de sus miembros*.

Años después, mediante leyes de la Generalitat Valenciana, aprobadas en Les Corts, se crean nuevas instituciones de la Generalitat, no recogidas en la redacción inicial del Estatuto de Autonomía. Se trata del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana (1994) y de la Academia Valenciana de la Lengua (1998).

Y es mediante la reforma operada por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, cuando, en el artículo 20 de l'Estatut, se elevan a la categoría de instituciones estatutarias, no solo las mencionadas inicialmente en 1982, sino además las creadas mediante Ley posterior a aquél año (Consell Jurídic Consultiu y Acadèmia Valenciana de la Llengua).

De este modo el **Estatuto, tras la reforma de 2006**, dentro de su Título III, bajo la rúbrica, De la Generalitat, se ocupa, en su Capítulo VI, *De las otras Instituciones de la Generalitat*, en dos secciones:

Sección primera. *De las instituciones comisionadas por Les Corts*

Artículo 38. El Síndic de Greuges.

Artículo 39. La Sindicatura de Comptes.

Sección segunda. *De las instituciones consultivas y normativas de la Generalitat*

Artículo 40. El Consell Valencià de Cultura.

Artículo 41. L'Acadèmia Valenciana de la Llengua.

Artículo 42. El Comité Econòmic i Social.

Artículo 43. El Consell Jurídic Consultiu.

Por otro lado, no puede dejar de obviarse que la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción, de conformidad con lo dispuesto en el **Preámbulo de la Ley 11/2016**, se crea al amparo del **artículo 49.1.1 del Estatuto de Autonomía**, que otorga competencia exclusiva a la Generalitat en la **organización de sus instituciones de autogobierno**.

Por todo lo expuesto, vistos estos antecedentes y la normativa mencionada, especialmente lo dispuesto, respecto del sector público instrumental de la Generalitat, en la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, Sector Público Instrumental y Subvenciones, en relación con lo establecido en la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de creación de esta Agencia, así como las aproximaciones al concepto sociológico de *Institución*, se propone sustituir la expresión "*entidad de derecho público*", en el artículo 1.1, primer párrafo, de la Ley 11/2016, por la de "***institución***", más acorde a sus orígenes y a su naturaleza jurídica, y para el mejor cumplimiento de sus fines y funciones.

III.- ADICIÓN DE UN NUEVO APARTADO III EN EL ARTÍCULO 14

Sin modificar el actual contenido del artículo 14, se adiciona un nuevo apartado III, al final del artículo 14, en los siguientes términos:

REDACCIÓN PROPUESTA

"III. La falta de resolución expresa en los procedimientos relacionados con la protección a la persona denunciante a que se refiere el presente artículo tendrá efectos desestimatorios".

JUSTIFICACIÓN

ÚNICA.- Regulación de los efectos del silencio administrativo.

La concesión de los derechos derivados del estatuto de protección a la persona denunciante, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de creación de la Agencia, se realiza **tras la presentación de solicitud por persona interesada** e instrucción del oportuno procedimiento, y finaliza mediante resolución de la persona titular de la Agencia que estima, desestima o inadmite dicha solicitud, en los términos previstos en la **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**; norma a la que remite el artículo 2 de dicha Ley 11/2016.

Del silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado trata el artículo 24 de la mencionada Ley 39/2015, que recoge en este punto un sistema similar al contenido en la anterior ley de procedimiento administrativo. Así, prevé dicho artículo 24, en su apartado 1, que **el vencimiento del plazo máximo, sin haber notificado resolución expresa, legitima a la persona interesada para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario.**

Continúa señalando el artículo 24, en sus apartados 2 y 3, que la desestimación por silencio administrativo tiene los **solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo** que resulte procedente, sujetándose la obligación de dictar resolución expresa, en todo caso, al siguiente régimen:

a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto solo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

Añade el artículo 21 de la Ley 39/2015 que el **plazo máximo** en el que debe notificarse la **resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento**, no pudiendo exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, este será de tres meses, que se contarán desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro de la Agencia.

Por otra parte, en la **propuesta de proyecto de Reglamento de régimen interior y funcionamiento de la Agencia** se ha establecido un **plazo de tres meses** para resolver los procedimientos relacionados con la protección de las personas denunciantes (artículo 44.2 de la

propuesta).

Con arreglo a lo previsto en el artículo 41, apartado 2, de la propuesta de proyecto de Reglamento, *“la denuncia presentada deberá tener motivos fundados de ilegalidad y sospechas razonables de verosimilitud de la información sobre el fraude o corrupción que se comuniquen, lo que supone, por parte del denunciante, la existencia de una creencia, justificada o racional, de que la información revelada es cierta y se refiere a una conducta o hecho evidentemente contrario al interés público y general. Al mismo tiempo, la denuncia debe responder al ejercicio legítimo de un deber ciudadano, leal con la sociedad y en defensa del bien común”*. Añade el apartado 5 de dicha propuesta que *“no tendrá la condición de persona denunciante, a los efectos del derecho a la protección a que se refiere este título, quien presente una denuncia infundada o injustificada, o movido por conflictos personales o laborales, agravios, venganzas, e intereses o fines espurios, o con propósito de inducir a engaño o confusión, haciendo un uso abusivo de las denuncias o con origen o fundamento en motivaciones distintas del fin de salvaguardar el interés general.”*

Y prevé el artículo 44 de la mencionada propuesta de proyecto de Reglamento, en su apartado 1, que *“la protección se concederá mediante resolución del director o directora de la Agencia, **tras la solicitud fundada de la persona denunciante y la comprobación de los hechos y circunstancias que se consideren relevantes para el otorgamiento del estatuto de la persona denunciante** de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, y en el artículo 41 del presente Reglamento.*

Así pues, si bien se propone un plazo breve, de tres meses, para resolver estos procedimientos administrativos, dada la **urgencia** con la que deben resolverse muchos de los casos de protección de las personas denunciantes y alertadoras, **no obstante, en otras ocasiones, se exige un análisis más profundo de los hechos y de la documentación aportada o requerida**, como elementos imprescindibles para adoptar la decisión de otorgar o no otorgar el estatuto de protección o intervenir ante posibles represalias, lo que puede dilatar el procedimiento más allá de los tres meses, siendo necesario, en aras a salvaguardar el principio de **seguridad jurídica y la proporcionalidad de intereses y derechos** de todas las partes implicadas, que los efectos del silencio administrativo, sobre la solicitud presentada, sean negativos; y ello, sin perjuicio de poder resolver, transcurrido el plazo de tres meses, de forma estimatoria o desestimatoria.

De este modo, expuesta la anterior regulación administrativa general y la propuesta de regulación particular de los procedimientos en relación con el otorgamiento del estatuto de protección de las personas denunciantes y alertadoras, se hace necesario recoger, en una norma con rango de ley, como acontece en muchos procedimientos administrativos, los efectos negativos derivados del silencio administrativo.

A tal efecto se recuerda que son numerosas las leyes de medidas o acompañamiento de los presupuestos anuales, de ámbito estatal o autonómico, las que han venido a establecer los efectos del silencio en procedimientos administrativos.



IV.- ADICIÓN DE UN INCISO EN EL ARTÍCULO 29, EN SU APARTADO 2, PÁRRAFO 1º

REDACCIÓN ACTUAL

Artículo 29. Del nombramiento, principios, incompatibilidades y cese.

(...)

2. El personal al servicio de la Agencia será provisto de acuerdo con los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad adecuados a la función encomendada de entre el funcionariado de las diferentes administraciones públicas.

Los puestos de trabajo se clasificarán y proveerán de acuerdo con las normas de la Ley de función pública valenciana.

(...).

REDACCIÓN PROPUESTA

Artículo 29. Del nombramiento, principios, incompatibilidades y cese.

(...)

2. El personal al servicio de la Agencia será provisto de acuerdo con los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad adecuados a la función encomendada de entre el funcionariado de las diferentes administraciones públicas; **y está sujeto a la normativa reguladora del personal de Les Corts, sin perjuicio de lo que pueda establecerse específicamente en el Reglamento de régimen interior y funcionamiento de la Agencia.**

Los puestos de trabajo se clasificarán y proveerán de acuerdo con las normas de la Ley de función pública valenciana.

(...).

JUSTIFICACIÓN

PRIMERA.- Antecedentes

La Ley 16/2018, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción toma como antecedente más cercano, transcribiendo bastantes de sus preceptos, la **Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña**, que crea esta.

Señala esta última Ley que el personal al servicio de la Oficina Antifraude de Cataluña está sujeto a los Estatutos del régimen y el gobierno interiores del Parlamento de Cataluña sin perjuicio de las normas especiales que sea preciso aplicarle; consecuencia también de la adscripción de la Oficina Antifraude al parlamento catalán.

Por su parte, en lo que se refiere a las instituciones de la Generalitat, adscritas o dependientes de Les Corts, a saber, la Sindicatura de Comptes y el Síndic de Greuges, conviene destacar lo siguiente:

La **Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Cuentas**, y su Reglamento de régimen interior, remiten a la aplicación de la normativa de personal de Les Corts para la integración de su régimen jurídico.

Así, el artículo 33 de dicha Ley 6/1985 declara que el personal al servicio de la Sindicatura se registrará por las disposiciones contenidas en la presente Ley, así como por las que dicten Les Corts en relación al régimen jurídico de su personal, y se agrupará por grupos de plazas, teniendo en cuenta las funciones a cumplir y la titulación necesaria para ocuparlas. Añade que el Reglamento de régimen interior de la Sindicatura de Comptes, así como las normas que apruebe el Consejo, de la Sindicatura desarrollarán y adaptarán este régimen a las características propias de la Sindicatura de Comptes.

En la misma línea, el Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana de 23 de mayo de 2018, del Consell de la Sindicatura, prevé, en su artículo 72.1, que el personal se ajustará a lo previsto en el Estatuto del Personal de Les Corts.

Por último, la **Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndico de Agravios**, destaca que el personal que se encuentre al servicio del Síndico de Agravios, mientras permanezca en el mismo, se considerará como personal al servicio de Les Corts, lo que reitera en su desarrollo la Resolución 126/III de la Comisión de Peticiones sobre Reglamento de organización y funcionamiento del Síndic de Greuges.

SEGUNDA.- Vacío legal y vinculación a Les Corts

A salvo las previsiones contenidas expresamente en el **artículo 29 de la Ley 11/2016 y la remisión a la Ley de la función pública valenciana en cuanto a la clasificación y provisión de los puestos de trabajo** de la Agencia, la Ley 11/2016 no efectúa remisión alguna a las necesarias normas que deben regir a su personal funcionario de carrera procedente de las administraciones públicas.

Dada la adscripción y vinculación de la Agencia a Les Corts, que ya ha quedado expuesta en esta propuesta, se considera adecuado y procedente que **dicha laguna se cubra a través de la remisión a la normativa reguladora del personal de Les Corts, sin perjuicio de lo que pueda establecerse específicamente en el Reglamento de régimen interior y funcionamiento de la Agencia** en virtud de las posibles características particulares del trabajo a realizar en la Agencia, sus funciones y fines.



En consecuencia, dicha regulación tratará de homologar, en la medida de lo posible, las condiciones de trabajo del personal de la Agencia con el personal de Les Corts y de otras instituciones de la Generalitat, en aras a la aplicación del principio de igualdad de trato, el respeto a los derechos adquiridos en su administración de origen y la exigencia paralela, como contraprestación, del cumplimiento de sus deberes y funciones en la Agencia con máxima eficacia y eficiencia, como órgano externo a las administraciones públicas que se encuentran dentro de su ámbito de actuación y al servicio de la consecución de sus objetivos, bajo la garantías de confidencialidad, el deber de secreto y la condición de agentes de la autoridad en el ejercicio de las competencias inspectoras.

Se hace necesario recordar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29.1 de la Ley 11/2016, *los puestos de trabajo de la Agencia serán ejercidos por funcionarios y funcionarias de carrera de las administraciones públicas*, por lo que no parece lógico ni razonable que el personal funcionario de carrera de la Agencia, procedente de otras administraciones públicas, organismos o instituciones, pueda ver disminuidos sus derechos y haberes como consecuencia de su incorporación a la Agencia, siéndole exigido no obstante, por razón de las funciones a desarrollar, un determinado grado de especialización, profesionalidad y experiencia en relación con el funcionamiento, control y organización de las administraciones públicas y de sus entidades dependientes de carácter público o privado que manejan fondos públicos.

V.- MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 30, EN SUS APARTADOS 5 Y 6.

REDACCIÓN ACTUAL

Artículo 30. Presupuesto y contabilidad.

(...)

5. El presupuesto de la Agencia se rige por la **normativa reguladora de las entidades del sector público de la Generalitat Valenciana**.

6. La contabilidad de la Agencia está sujeta a los principios de la contabilidad pública y al sistema de autorización, disposición, obligación y pago para asegurar el control presupuestario.

La Agencia **está sujeta a la Intervención General de la Generalitat Valenciana**, de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2015, de Hacienda Pública, Sector Público Instrumental y Subvenciones.

(...)

REDACCIÓN PROPUESTA



Artículo 30. Presupuesto y contabilidad.

(...)

5. La estructura del presupuesto de la Agencia **se acomodará a los presupuestos de las Corts Valencianas.**

6. La contabilidad de la Agencia está sujeta a los principios de la contabilidad pública y al sistema de autorización, disposición, obligación y pago para asegurar el control presupuestario.

La Agencia está sujeta a la Intervención de Les Corts, en la forma que se determine, y justificará su gestión, anualmente, a la Sindicatura de Comptes.

(...)

JUSTIFICACIÓN

PRIMERA.- Antecedentes

Si bien la **Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña** no recoge precepto alguno en relación con el control financiero de la propia Oficina, las **Normas de actuación y de régimen interior de la Oficina Antifraude de Cataluña**, aprobadas por la Comisión de Asuntos Institucionales en su sesión del día 25 de noviembre de 2009, destacan de modo literal, en su artículo 57, lo siguiente:

*Los actos de gestión presupuestaria de la Oficina Antifraude quedan sometidos a la **fiscalización** de la Auditoría de Cuentas del **Parlamento** mediante el sistema de **control financiero permanente**, formalizado en informes de fiscalización de las actuaciones, con periodicidad como mínimo trimestral.*

Por lo que se refiere a las instituciones de la Generalitat, adscritas o dependientes de Les Corts, a saber, la Sindicatura de Comptes y el Síndic de Greuges, se reseña la vigencia del siguiente régimen de control económico y presupuestario:

El artículo 31 de la **Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Cuentas**, en relación con su gestión económica, prescribe:

Uno. La Sindicatura de Comptes ajustará su gestión económica a las bases de ejecución presupuestarias que apruebe el Consejo -de la Sindicatura- para cada ejercicio, que se publicarán en el Butlletí Oficial de les Corts, y a las normas que dicte dicho órgano en desarrollo de las mismas. Asimismo, incorporará los remanentes de presupuestos anteriores a los mismos capítulos presupuestarios del ejercicio corriente.

Dos. Las dotaciones presupuestarias de la Sindicatura de Comptes se librarán por la conselleria competente en materia de hacienda por cuartas partes trimestralmente a nombre de la sindicatura.

*Tres. **El examen de las cuentas de la Sindicatura corresponde a Les Corts, a las que se remitirán***

antes del 30 de junio siguiente al cierre del ejercicio acompañando a la memoria anual.

Añade el Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana de 23 de mayo de 2018, del Consell de la Sindicatura, en su artículo 66, lo siguiente:

1. *La Sindicatura de Comptes ajustará su régimen económico y presupuestario a lo dispuesto en el artículo 31 de su Ley reguladora.*
2. *Una vez aprobado el proyecto de presupuesto por el Consell, se remitirá a Les Corts, antes del 31 de octubre del año anterior, salvo que otro plazo se establezca legalmente, para su aprobación definitiva e inclusión como una sección independiente del presupuesto de la Generalitat.*
3. *El régimen de contabilidad y de control quedará sometido a lo dispuesto en este Reglamento.*
4. *Se podrá crear un puesto de trabajo que, sin perjuicio de su adscripción a los equipos de auditoría, acumule las funciones de intervención, a efectos de que su titular se dedique parcialmente a las mismas.*
5. *La contabilidad de la Sindicatura de Comptes está sometida a los principios de contabilidad pública y al sistema de autorización, disposición, obligación y pago para asegurar el control presupuestario.(...)."*

Por su parte, aunque la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndico de Agravios, no contiene referencias al respecto, la **Resolución 126/III de la Comisión de Peticiones sobre Reglamento de organización y funcionamiento del Síndic de Greuges** trata de ello en sus artículo 34 y 35, con el siguiente tenor:

Artículo treinta y cuatro

1. *El presupuesto de la Institución del Síndico de Agravios constituirá una partida independiente en los Presupuestos de las Cortes Valencianas.*
2. *El Síndico de Agravios remitirá el proyecto de presupuestos de la Institución a la Mesa de las Cortes Valencianas a los efectos oportunos.*
3. ***El régimen de contabilidad e intervención que se aplicará en la Institución será el de las Cortes Valencianas.***
4. *El Director del Area Económica de las Cortes Valencianas ejercerá la función asesora y fiscalizadora, de conformidad con la normativa aplicable a las Cortes Valencianas."*

Artículo treinta y cinco

1. *La estructura del presupuesto de la Institución del Síndico de Agravios se acomodará a los Presupuestos de las Cortes Valencianas.*
2. *Se aplicarán las normas que rigen en las Cortes Valencianas para la transferencia de créditos entre conceptos presupuestarios.*
3. *La autorización de transferencias se realizará por el Síndico de Agravios, con el informe del Director del Arca Económica de las Cortes Valencianas."*

SEGUNDA.- Intervención de Les Corts y fiscalización anual de la Sindicatura de Comptes

En coherencia con los argumentos ya expresados, la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude de la Comunitat Valenciana no debería estar sometida al régimen de intervención general de la Generalitat Valenciana, por un doble motivo: de un lado, la carencia de la naturaleza jurídica propia de las entidades de derecho público y del sector público instrumental de la Generalitat; y de otro, porque la **Intervención General de la Generalitat**, dependiente de la conselleria competente en materia de Hacienda, conforme a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 11/2016, **está sujeta al ámbito de actuación material de la Agencia**, lo cual podría hacer quebrar su imparcialidad y objetividad en el ejercicio de sus funciones y en la emisión de sus informes respecto de la actividad de la Agencia.

Como ha venido reiterándose en otros apartados de esta propuesta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 11/2016 la Agencia, **adscrita a Les Corts**, actúa con independencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones y, por tanto, no se predica respecto de la mismam adscripción, dependencia, ni vinculación alguna, ni al Consell ni a las Consellerias ni a cualquier otra administración pública radicada en el territorio de la Comunitat Valenciana. Goza, además, de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

Es por ello que se propone que el ejercicio del control del gasto y presupuestario de la Agencia se ejercite por la Intervención de Les Corts, en la forma que se determine, sin perjuicio de que a la Sindicatura de Comptes corresponda la fiscalización anual de sus actividades, al igual que procede respecto de la administración de la Generalitat, administraciones locales, universidades públicas, organismos públicos, entidades o instituciones de la Generalitat, a los que se refiere el artículo 2 de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Comptes.

VI.- MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA, APARTADO DOS.

REDACCIÓN ACTUAL

Disposición transitoria primera.

(...)

Dos. *El director o directora de la Agencia, en el plazo de seis meses desde su nombramiento, elaborará y presentará a las **Corts Valencianes** y al **Consell de la Generalitat** el proyecto de Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia **para su aprobación posterior.***

REDACCIÓN PROPUESTA



Disposició transitoria primera.

(...)

Dos. El director o directora de la Agencia, en el plazo de seis meses desde su nombramiento, elaborará y presentará a la **Comisión parlamentaria** a la que se refiere el artículo 5.4 de la presente Ley, el proyecto de Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia para su **aprobación por la misma**. Este Reglamento se publicará en el Boletín Oficial de les Corts Valencianes y en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

JUSTIFICACIÓN

PRIMERA.- Antecedentes.

Con objeto de justificar esta modificación, se estudia a continuación el órgano al que corresponde aprobar los reglamentos de funcionamiento y régimen interior de cada una de las instituciones de la Generalitat, incluidas las dependientes o vinculadas a Les Corts (Sindicatura de Comptes y Síndic de Greuges).

- **Sindicatura de Comptes:** De acuerdo con lo establecido en la disposición adicional, apartado 2, de la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Cuentas, Les Corts aprueban su Reglamento de Régimen Interior. En su desarrollo, se adoptó el *Acuerdo de 19 de septiembre de 1986, de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat de las Cortes Valencianas, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas*.

Antes de esta aprobación, la citada Comisión debatió el proyecto de Reglamento y las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios.

Tras la reforma operada por la Ley 16/2017, de 10 de noviembre, de la Generalitat, de modificación de la Ley 6/1985, de 11 de mayo de la Sindicatura de Cuentas, el Reglamento de la Sindicatura de Comptes se aprueba por el propio Consejo de la Sindicatura.

- **Síndic de Greuges:** Con arreglo a lo prevenido en el la disposición adicional de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndico de Agravios, corresponde a la Comisión de Peticiones de les Corts Valencianes la aprobación, a propuesta del Síndico de Agravios, de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, que se publicará en el Boletín Oficial de les Corts Valencianes y en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

- **A diferencia de las dos anteriores instituciones, comisionadas de les Corts Valencianes,** entre las que, a juicio de esta instancia y según se mantiene en esta propuesta de modificación de la Ley 11/2016, se debería encontrar la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude, las instituciones consultivas y normativas de la Generalitat aprueban sus Reglamentos mediante Decreto del Consell. Esto es:

- **Consell Valencià de Cultura:** De acuerdo con lo previsto en el artículo 21 y la disposición transitoria cuarta de la Ley 12/1985, de 30 de octubre, de la Generalidad Valenciana, del Consejo Valenciano de Cultura, en el plazo de tres meses desde su constitución, el pleno de este Consejo ha de elevar al Consell de la Generalitat, para su definitiva aprobación y publicación consiguiente, su Reglamento de Organización y Funcionamiento; el cual se aprueba mediante Decreto 202/1998, de 15 de diciembre, del Gobierno Valenciano.

- **Acadèmia Valenciana de la Llengua:** Conforme a lo prevenido en la disposición transitoria tercera de la Ley 7/1998, de 16 de septiembre, de la Generalitat Valenciana, de Creación de la Academia Valenciana de la Lengua, el pleno de la Academia Valenciana de la Lengua elaborará y elevará al Consell de la Generalitat Valenciana para su aprobación definitiva el proyecto de Reglamento de la citada Academia; proyecto que se aprueba mediante Decreto 158/2002, de 17 de septiembre, del Gobierno Valenciano, que establece su Reglamento. No obstante, la Academia Valenciana de la Lengua presenta la particularidad de adscribirse a la Presidencia de la Generalitat (artículo 2 Ley 7/1998).

- **Comité Económico i Social:** Estableció el artículo 20 de la Ley 1/1993, de 7 de julio, de Creación del Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana, que el propio Comité elaboraría el reglamento que habría de regir sus aspectos de organización y funcionamiento, que sería elevado para su aprobación al Gobierno Valenciano, a propuesta, según la disposición final primera de aquella Ley, de los consellers de Economía y Hacienda y de Trabajo y Asuntos Sociales; lo que se materializó en el Acuerdo de 29 de julio de 1994, del Gobierno Valenciano, por el que se aprobaba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana.

En los mismos términos se expresa la disposición transitoria tercera de la vigente Ley 1/2014, de 28 de febrero, de la Generalitat, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, y su desarrollo mediante Decreto 180/2015, de 16 de octubre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana.

- **Consell Jurídic Consultiu:** La disposición final primera de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, señala que el Gobierno Valenciano, a propuesta del Consejo Jurídico Consultivo, aprobará el Reglamento de ejecución y desarrollo de esta Ley. De este modo, el Decreto 138/1996, de 16 de julio, del Gobierno Valenciano, aprobó el Reglamento del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.

SEGUNDA.- Conclusión.

En consecuencia, visto el contenido de la normativa comparada expuesta, se hace necesario concluir lo siguiente:



De un lado, que en ninguno de estos casos el Reglamento de desarrollo de las Leyes que regulan las instituciones de la Generalitat se aprueba, al propio tiempo, por Les Corts y por el Consell (órganos de poder legislativo y ejecutivo); y, de otro, que se considera que mantener la aprobación del Reglamento de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción por el Consell (poder ejecutivo), podría afectar a la necesaria independencia de actuación para el ejercicio de sus funciones con la que se configura esta Agencia, únicamente adscrita a Les Corts y en cuyo ámbito de actuación se incluye la administración de la Generalitat y el Consell (artículo 3 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat).

Es todo lo que se propone, para conocimiento y a los efectos que se consideren oportunos.

València, 30 de octubre de 2018

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



Joan Antoni Llinares Gómez