

# JORNADA D'INTEGRITAT INSTITUCIONAL A LA COMUNITAT VALENCIANA

documents i intervencions



29 de novembre | València



GENERALITAT VALENCIANA

CONSELLERIA DE TRANSPARÈNCIA, RESPONSABILITAT SOCIAL, PARTICIPACIÓ I COOPERACIÓ

Aquest dossier conté la informació relativa a la Jornada d'Integritat Institucional a la Comunitat Valenciana que va tindre lloc a la ciutat de València el 29 de novembre de 2016.

Prèviament a la realització de la jornada, des de l'organització es va elaborar un qüestionari que serviria de guia per a la preparació de la jornada de treball, i amb aquesta intenció es va enviar a les persones i institucions la participació de les quals estava prevista.

Després de la intervenció del conseller de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, la segona part del dossier correspon a les respostes rebudes, i la tercera recull, a manera de conclusió, un resum de les intervencions realitzades durant la mateixa jornada.

València, 20 de desembre de 2016

# ÍNDEX

1.	INTERVENCIONS DE MÓNICA OLTRA, VICEPRESIDENTA DEL CONSELL, I DE MANUEL ALCARAZ, CONSELLER DE TRANSPARÈNCIA, RESPONSABILITAT SOCIAL, PARTICIPACIÓ I COOPERACIÓ.....	4
2.	RESPOSTES AL QÜESTIONARI	
	Síndic de Greuges .....	10
	Sindicatura de Comptes .....	12
	Advocacia de la Generalitat .....	14
	Inspecció General de Serveis de la Generalitat .....	16
	Col·legi de Registradors de la Comunitat Valenciana .....	19
	Consell de Cambres de Comerç .....	21
	Federació Valenciana de Municipis i Províncies (FVMP) .....	23
	Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de Valencia .....	25
	GESTHA (Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda) .....	28
	Jutges per a la Democràcia .....	30
	Unió Progressista de Fiscals .....	32
	Comissions Obreres del País Valencià .....	33
	Unió General de Treballadors del País Valencià .....	35
	Confederación de Organizaciones Empresariales de la Comunitat Valenciana (CIERVAL) .....	40
	Ángeles Jareño (professora de Dret Penal – Universitat de València) .....	44
	Salma Cantos (professora de la Universitat Politècnica de València) .....	45
3.	RESUM DE LES INTERVENCIONS EN LA JORNADA.....	47

# 1. Intervencions de Mónica Oltra, vicepresidenta del Consell; i de Manuel Alcaraz, conseller de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació

## Intervenció de Mónica Oltra, vicepresidenta del Consell

Bon dia a totes i a tots,

Moltes gràcies per haver-me convidat a la inauguració d'aquesta jornada per la integritat de les institucions però, sobretot, moltíssimes gràcies per la vostra presència, que demostra l'interés que hi ha sobre aquesta qüestió. I és que la transparència comença a casa. Per això, com ja saben tots vostés, el segon dels eixos de l'Acord del Botànic és el de la regeneració democràtica i lluita contra la corrupció.

La conseqüència més pràctica, encara que no l'única, d'aquest eix va ser, com vostés ja saben, la creació de la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació. I ho vam fer conscients que la corrupció no és la malaltia, sinó el símptoma més evident d'una democràcia dèbil i unes institucions vulnerables. Per això, la transparència en les institucions i en l'acció política és un antídote contra la corrupció, i la lluita contra la corrupció és garantia d'enfortiment democràtic.

No els avorriré relatant ara l'enorme tasca que des d'aquesta conselleria s'ha dut a terme en l'any i mig escàs de Govern del Botànic. Perquè, com bé explica el conseller, la demanda és tan gran, ens queda tant per fer, que sembla que tot el que ja s'ha aconseguit siga només la base on el govern valencià ja hauria d'haver estat.

Però no està de més recordar que no sempre havia sigut així. Les valencianes i els valencians encara ens avergonyim quan recordem que fa molt poc de temps en la nostra terra s'havien instal·lat unes pràctiques on corruptes i corruptors feien el seu negoci sense avergonyir-se'n, sense por, impunement. Era la normalitat. Era, per a vergonya nostra i de totes les valencianes i valencians honrats, el cognom de la nostra Comunitat. No cal que els recorde els acudits que sobre nosaltres es feien en la resta de l'Estat. La Comunitat Valenciana es va convertir, per a la nostra vergonya, en un nefast referent de mala gestió, de corrupció, de clientelisme i xarxes d'espoli públic. En aquesta situació d'alteració de valors els nostres governants van oblidar que la funció d'un servidor o una servidora pública no té més funció que la de gestionar honradament i amb sobrietat els recursos públics, pal·liant les desigualtats socials i fent polítiques reals i necessàries per al bon funcionament del territori i per a les persones.

Ara estem remuntant aquest dèficit de prestigi, aquesta hipoteca reputacional, en paraules del president Ximo Puig. Ja no hi ha cabuda per a aquesta gent en el govern. I el que és més important: s'assenten les bases perquè siga molt difícil que torne a passar. Les eines que estem introduint, com el Codi de Bon Govern, el portal de la GVA Oberta o el Consell de Transparència, quedaran com a instruments de prevenció i, si algú les canvia, haurà de ser necessàriament per a millorar en transparència, perquè en cas contrari, una ciutadania, cada dia més conscient i empoderada, els ho tornarà a impedir. Són, com a mi m'agrada dir, xicotets canvis irreversibles que milloren la societat.

Per això aquest Consell seguirà treballant amb accions concretes que canvien la visió que fins fa poc més d'un any es tenia de la nostra terra. Hem passat de ser referència a la corrupció a ser model de govern obert, dialogant, democràtic. Som referents d'un govern que té com a prioritat les persones.

I per aquestes persones, per aquesta ciutadania a la qual ens devem, ens trobem hui ací, en una acció pionera que camina cap al compromís de generar una millor organització, una millor col·laboració i construir sinergies des de les institucions. Les institucions públiques hem de ser el referent i el model perquè també les privades se sumen al model que una democràcia avançada ha de tindre.

Al preàmbul del Codi de Bon Govern diu que «l'establiment de mecanismes eficaços de control del poder i d'ètica pública s'evidencien com a elements clau per a la prevenció de la corrupció i la generació de vincles de confiança entre la ciutadania i les institucions». Per això totes les institucions valencianes hem de caminar per a restaurar la confiança perduda, implicant-nos en accions i reflexions com la que hui encetem i que s'han de traduir en propostes i en fets, en posar en marxa aquests mecanismes de control als quals al·ludeix la norma. Per això aquest govern espera molt de la implicació de totes i tots vostés, per fer possible unes institucions que siguen dignes del poble a qui serveixen i que posen tots els esforços en teixir les aliances per a ser, entre totes i tots, garants de la democràcia i del bon govern.

Ens obrim al diàleg i al treball i la reflexió col·lectiva perquè aquest govern entén la democràcia amb les portes obertes, i no amb les portes giratòries. La regeneració democràtica no sols ve pel canvi d'aquells que governen sinó per la manera en què ens comportem i ens relacionem amb la ciutadania. Les institucions que esteu ací representades són, som, les que hem de vetlar perquè les parets de les administracions siguen de vidre, perquè treballe de manera eficient, perquè el que fem tinga sentit, perquè cada part complim amb el nostre paper, que no ha de ser un altre que procurar la governança des de l'honradesa, l'eficiència, la coherència i la màxima transparència.

L'objectiu d'aquesta jornada, en definitiva, és crear un clima d'anticorrupció que dificulte, detecte, previnga, denuncie i combata les males pràctiques, les conductes delictives o el

clientelisme i el nepotisme. Amb una finalitat clara: que a més de tindre un govern basat en l'honestedat i la transparència en les seues polítiques, la ciutadania avance en la recuperació de la seua confiança en les institucions públiques i els seus governants.

Vull acabar amb aquesta idea de recuperar la confiança, de ser útils, de repensar des de la ciutadania les institucions, de recordar per qui i per a qui estem ací. Vull remarcar que la transparència, igual que el poder, igual que el govern, són un mitjà i no una finalitat. Un mitjà per servir honestament les persones a les quals ens devem.

Moltes gràcies per la seua implicació i bon treball.

## Intervenció de Manuel Alcaraz, conseller de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació

Autoridades, señoras y señores, amigas y amigos

La conselleria que me honro en presidir tiene como uno de sus objetivos más destacados promover la transparencia, ante todo porque es esencial en una concepción de «buen gobierno» que incremente la calidad de la democracia. Contribuimos así a la construcción de un derecho fundamental de última generación, aunque con perfiles, aún, difusos. La transparencia, en fin, pretende ser un factor determinante en la recuperación de la confianza ciudadana en la democracia. Pero si eso es así es, también, porque la transparencia se percibe como un cortafuegos a la corrupción. Todas las encuestas indican que la corrupción es percibida por la ciudadanía como una amenaza directa y concreta, como una cuña que hiere nuestro sistema de convivencia. Las causas de ello son complejas y nadie puede explicar la epidemia padecida en los penúltimos tiempos, de manera especial en nuestra Comunidad, aunque no sólo en ella, con explicaciones sencillas y voluntaristas. Nadie, tampoco, a estas alturas, puede seguir protegiéndose tras la tesis de la existencia de manzanas aisladas y podridas. Al menos, aquí y en otros lugares del mundo, una corrupción masiva y persistente en el tiempo exige de, al menos, dos factores:

– Una economía privada centrada en el negocio fácil, de baja productividad, que busca la ganancia rápida más que el rigor empresarial y que depende demasiado de decisiones políticas directas, sea en forma de licencias, concesiones, recalificaciones urbanísticas, etc;

– Un ejercicio del poder político con tendencias a cierto autoritarismo, que traslada al seno de los partidos la toma de decisiones públicas a la vez que coloniza y manipula los órganos de control.

La combinación de los dos elementos genera fenómenos corrosivos para la sociedad, en forma de complacencia con el parasitismo y el enriquecimiento fácil, el amiguismo y el nepotismo, el halago injustificado del poderoso y, en definitiva, la pérdida de sentido de una democracia arraigada en valores como la igualdad y la solidaridad. A todo ello contribuyen sistemas legales deficientes y marcos procesales lentos e ilegibles para la mayoría. La economía, en fin, se resiente en su calidad, en la disponibilidad de jóvenes formados o a través del desvío a lo aparential de capitales susceptibles de encontrar mejores inversiones. Ideológicamente el corrupto se siente invulnerable, incluso se autojustifica como un dinámico creador de riqueza. Y buena parte de la sociedad se imagina como inmersa en una fiesta permanente, infinita: el lugar a donde quisimos venir y ya nos han traído.

Pero ya sabemos que eso no es así, que no ha sido así. El despertar ha sido tan amargo como contundente. No es preciso que insista ni en casos ni en cosas, ni en gente que ha manchado nuestro buen nombre. Hoy no es día para que yo insista en los pliegues del pasado. Deseo poner el énfasis en el futuro. Pero ese futuro empezó el día en que una buena parte de la sociedad sabe, conoce, supera, como Kant pidiera, una «minoría de edad culpable». Un primer paso es entender el corte de la corrupción y lo que de insultante tiene el ser expoliados de manera constante. El segundo paso, más dramático, es el que damos ahora: la corrupción termina, en buena medida, al terminar un ciclo económico alcista: la crisis priva a la corrupción de su vino y de sus rosas y, al condenar a millones de personas a la pobreza, ofrece un nuevo perfil a la corrupción: es apreciada, ahora, como una forma siniestra de *violencia simbólica*.

Se trata, pues, de no olvidar las lecciones pero, a la vez, de superar la quiebra. Sólo con rabia no se superan las heridas de la corrupción, sino con grandes dosis de esperanza. De esperanza activa, con inteligencia y muchos y variados movimientos tácticos y estratégicos. Para ayudar a ese proceso social, complejo y difícil, se creó nuestra conselleria: para liderar acciones, para establecer políticas públicas en transparencia y buen gobierno. Para propiciar vínculos con otras áreas, bajo el común denominador de la recuperación de una política hecha desde valores fruto del consenso y del diálogo. Y para organizar una movilización de toda la Generalitat, de otras instituciones y de la sociedad más crítica y consciente, en torno a la generación de una cultura de la transparencia que, insisto, sea eficaz antídoto ante futuras tentaciones. Los que se empeñan en vernos sólo como instrumentos de persecución de fantasmas es que, quizá, sólo saben vivir entre fantasmas. Hay otros mecanismos e instituciones para ello: nuestra labor es esencialmente profiláctica y persuasiva.

Lo que hemos hecho hasta la fecha es bastante conocido y nos tiene moderadamente satisfechos, en cuanto que hemos conseguido que la Comunidad Valenciana vaya convirtiéndose

en sinónimo de políticas de transparencia, aunque sigamos cometiendo errores cada día y aún nos quede mucho para alcanzar un punto óptimo. Aunque somos conscientes de que, en realidad, en esta cuestión los óptimos no existen, pues cada avance estimula una nueva necesidad e invita a dar nuevos pasos. Por otra parte, algunas de las críticas que recibimos son paradójicas: se acusa al Consell de «no tener transparencia» ante determinados hechos que, precisamente, se conocen por el inmenso desarrollo de los mecanismos de transparencia. Podemos entender el juego partidario y su extensión a algunos medios de comunicación, pero no renunciamos a que el rigor conceptual también progrese, pues es necesario para construir una cultura de la transparencia creíble, capaz de atacar sin desmayo a una *cultura de la sospecha*, firmemente anclada en los juicios y prejuicios que revelan las encuestas.

No insistiré, pues, en la reforma profunda y avances del Portal de Transparencia *GVAOberta* ni en el desarrollo de la Ley de Transparencia, cuyo mejor fruto ha sido el Código de Buen Gobierno y cuyo Reglamento, imprescindible en muchas materias, avanza a buen paso en su tramitación. Apuntaré el empeño puesto en constituir la Comisión Ejecutiva del *Consejo de Transparencia*, que desarrolla una labor más que encomiable, pese a la carencia de medios de todo tipo que, no obstante, tratamos de paliar en este momento. Todo este entramado está sirviendo para tener una base sólida para extender los principios jurídicos que son el punto central de una política real de transparencia. Este hecho nos ha permitido generar una incipiente estructura transversal en la Generalitat y establecer protocolos concretos de mejora de actuación, avanzar en la definición de políticas en otros ámbitos como en el local y universitario o dialogar con sindicatos y asociaciones empresariales. Igualmente debo insistir en actividades formativas y de reflexión como los cursos para funcionarios y los seminarios, pioneros en España, dirigidos a periodistas, policías y guardias civiles, especialmente pensados para la prevención y persecución de la corrupción utilizando las herramientas informáticas de la Generalitat. Un especial impacto ha tenido nuestra colaboración –que repetiremos– con el *Freedom Internet Festival* y la organización del *Fòrum d'Ètica Pública i Democràcia – Diàlegs d'Estiu* en Alicante: una semana para el debate y la transparencia *en vivo y en directo*. Y concluyo esta referencia con los convenios firmados con las Universidades públicas valencianas, que nos van a permitir, a medio plazo, contar con un plantel altísimo de especialistas en transparencia, participación, buen gobierno, lucha jurídica contra la corrupción y aplicaciones informáticas relacionadas con estas materias.

Detallaré ahora, sucintamente, cuáles son los nuevos retos con los que nos enfrentaremos en los próximos meses, sin reiterar algunas cuestiones ya apuntadas. En el plano normativo, además de introducir cambios notables en la Ley de Transparencia, motivados esencialmente por la voluntad expresada por el Gobierno de elaborar una Ley de Participación y Fomento del Asociacionismo, remitiremos a les Corts un proyecto de ley reguladora de la acción de la actividad de los lobbies. Igualmente colaboraremos al desarrollo reglamentario de la Ley de Incompatibilidades e impulsaremos otro proyecto de ley que regule mejor aspectos relacionados



con la Inspección de Servicios y que incluirá lo relativo a un sistema de alerta temprana de incidencias que pudieran señalar irregularidades, que a veces han estado en los orígenes de prácticas corruptas. En otro orden de cosas, en las próximas semanas desarrollaremos un «Buzón Responsable» en el que recibir, si así lo desearan sus usuarios, denuncias anónimas de casos de corruptelas o malas prácticas; en esta materia, obviamente, colaboraremos con la *Agencia de Prevención de la Corrupción* que recientemente han aprobado Les Corts. También en las próximas semanas ampliaremos el convenio firmado hace un año con *Transparencia Internacional* y en él tendrá especial importancia el desarrollo de los llamados «Pactos de Integridad», modalidad de intervención de la sociedad civil en el control de contrataciones y adjudicaciones públicas, usado ya en otros estados de la UE y que aquí estudiamos, requeridos por *Transparencia Internacional* como experiencia piloto en España. Por otra parte, insistiremos y ampliaremos las acciones formativas y en la implantación de portales de transparencia y asunción de buenas prácticas en las instituciones locales y en el sector público instrumental de la Generalitat, así como en la mejora en la transversalidad de la transparencia en el Consell, en buena medida en el marco de las medidas de modernización administrativa que estamos emprendiendo.

La jornada de hoy se enmarca en esta dinámica de acumulación de acciones, conscientes de que estamos al principio de un camino que hay que recorrer mezclando la audacia que requiere la cuestión con la prudencia que aconseja la carencia de experiencia y del exceso de presión social y política; y sin insistir ahora en la falta de medios: la infrafinanciación, aquí, también se nota. Pero lo importante es compartir hoy la idea de que, por primera vez, todo tipo de entidades e instituciones hacemos patente la convicción práctica de que es tan posible como necesario aportar esfuerzos y mostrar unidad ante la corrupción. Gracias por ello. El mensaje queda lanzado. Proponemos ahora que, de manera absolutamente voluntaria e informal, la información que produzcamos circule entre los aquí representados y que nos emplacemos a futuros encuentros y otras acciones de tipo formativo. Un primer paso será la edición de los materiales e intervenciones que se aporten en esta jornada.

En otros estados los jueces han acuñado el concepto de «clima de corrupción», refiriéndose a prácticas, más o menos generalizadas en ámbitos empresariales o políticos que, sin ser constitutivas de delito, predisponían a rutinas que acababan por propiciar y justificar lo que sí era, ya, delictivo. Nos proponemos una estrategia inversa: desarrollar discursos, normas y actuaciones que impregnen la sociedad valenciana y sus diversos ámbitos de «climas anticorrupción», construyendo entornos transparentes. Espero que coincidiremos en ese viaje.

Muchas gracias.

## 2. Respostes al qüestionari

### 2.1. Síndic de Greuges

#### **A. El estado de la cuestión. Una consideración general desde el punto vista de su institución**

La corrupción es una de las principales preocupaciones de la ciudadanía, según el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Las prácticas corruptas dañan la confianza en las instituciones y los valores de la democracia, la ética, la justicia y el Estado de Derecho. Los ciudadanos se indignan porque los casos de corrupción consumen enormes cantidades de dinero público y merman gravemente las arcas del Estado, disponiendo de menos recursos para mantener y potenciar el Estado del Bienestar.

#### **B. Medidas de prevención que deberían adoptarse o ser potenciadas**

Habría que potenciar la independencia política de los funcionarios encargados de realizar el control preventivo de legalidad de la actuación administrativa (secretarios e interventores) y reforzar los medios personales, materiales y procesales de las instituciones encargadas de fiscalizar a posterior las tramas de corrupción: tribunales de justicia, tribunales de cuentas, Fiscalía, etc.

Además de todo ello, el mejor control y el más democrático es el que pueden realizar millones de ciudadanos si tienen acceso a la información relativa a la gestión de los asuntos públicos, lo que supone desarrollar al máximo la aplicación de las diferentes leyes de transparencia.

#### **C. Identificación de posibles sinergias y mecanismos de cooperación entre los actores implicados en la prevención, investigación y denuncia de la corrupción**

La prevención y erradicación de la corrupción es una responsabilidad de todos los poderes públicos, tanto autoridades políticas como funcionarios. No obstante, la corrupción no terminará sin el decidido apoyo de los ciudadanos, ya que detrás de un corrupto hay una persona que corrompe.

Sería necesario avanzar en la adopción de medidas de protección del denunciante; regulación de los grupos de presión; agilización de los procedimientos de investigación, etc.

Un exceso de legislación y de órganos de control puede confundir a los ciudadanos y hacer menos eficaz la lucha contra la corrupción.

#### **D. Propuestas de futuro**

El Síndic de Greuges, los Adjuntos y todo el personal de la institución está sujeto a un duro régimen de incompatibilidades para preservar su integridad.

En la página web de la institución existe un apartado específico dedicado a la transparencia, en el que se publica información institucional, organizativa, económica, presupuestaria, etc.

El equipo de dirección del Síndic se encuentra a la espera de formalizar la adhesión al Código de Buen Gobierno aprobado por la Generalitat.

## 2.2. Sindicatura de Comptes

### A. *L'estat de la qüestió. Una consideració general des del punt de vista de la Sindicatura de Comptes*

La Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana comparteix una de les conclusions del VII Congrés d'Auditoria del Sector Públic celebrat tan sols fa uns dies:

«Sentim una profunda preocupació per la corrupció, el frau i els comportaments deslleials, il·lícits i poc ètics en la gestió pública. Per això situem l'avaluació del risc del frau en un lloc preferent en els treballs de fiscalització, i assumim una actitud proactiva per a detectar-lo i en la lluita contra la corrupció, col·laborant i interactuant amb les oficines antifrau o organismes homòlegs, així com amb la Fiscalia i els tribunals de justícia, dins de l'estricta respecte a les respectives competències».

Aquesta preocupació no és nova per a la Sindicatura de Comptes i, dins d'aquesta actitud proactiva, ha desenvolupat la seua activitat fiscalitzadora en els últims anys, en compliment del manament legal establert en els articles 8 de la Llei 6/1985, de Sindicatura de Comptes i 61 del Reglament de Règim Interior de la Sindicatura. Com a conseqüència d'aquesta activitat, s'han posat de manifest en els informes nombroses situacions que poden qualificar-se d'incompliments significatius de la llei, abusos, presumptes indicis de frau o d'un altre tipus de responsabilitat que pogués qualificar-se de penal.

A fi d'objectivar i depurar els procediments que ha d'aplicar la Sindicatura de Comptes relacionats amb el frau, la corrupció i els abusos, vam elaborar la guia d'auditoria *Responsabilitats de l'auditor en la fiscalització quant al frau*, incorporada com a secció 1240 del nostre *Manual de fiscalització*. En aquesta guia s'estableixen amb detall els procediments que han de seguir els auditors de la Sindicatura de Comptes quan hi ha indicis de responsabilitat comptable (apartat IV de la guia) i quan hi ha indicis d'actes delictius (apartat V de la guia). Aquesta guia va ser aprovada pel Consell de la Sindicatura de Comptes el 10 de març de 2015.

A més a més, la Sindicatura de Comptes va promoure que el conjunt d'institucions de control extern autonòmiques aprovaren el 18 de novembre de 2015 una guia de fiscalització comuna sobre *Responsabilitats de l'auditor en la fiscalització quant al frau*, basada en la de la Sindicatura.

## ***B. Mesures de prevenció que s'haurien d'adoptar o ser potenciades en l'àmbit de la Sindicatura de Comptes***

La millor activitat de prevenció és que la Sindicatura de Comptes realitze el seu treball amb el màxim rigor, independència i professionalitat, d'acord amb les normes transparents i en temps oportú; i que els gestors tinguin clar que la Sindicatura de Comptes és implacable en la lluita contra el frau.

Dins de les normes d'actuació estan les normes de fiscalització relacionades amb les responsabilitats de l'auditor en la fiscalització quant al frau que s'han esmentat adés.

Altres mesures ja adoptades i que estan potenciant-se són les relacionades amb el control proper de determinades qüestions en què el risc de frau és alt, entre les quals es troben les actuacions fiscalitzadores relacionades amb:

- La contractació del sector local i els ens de la Generalitat.
- Els advertiments i informes formulats per la Intervenció de les entitats locals tramesos a la Sindicatura de Comptes.
- Revisió de la informació sobre les obligacions pendents d'aplicar al pressupost de les entitats locals.
- Els acords adoptats contraris als informes del secretari de les entitats locals.
- Aplicació de l'enfocament de risc en l'auditoria dels ens de la Generalitat.

La Sindicatura va subscriure en març de 2012 juntament amb la resta de l'organització EURORAI el document *Bones pràctiques antifrau: impulsar el paper dels auditors d'EURORAI en la lluita contra el frau*. Aquest document ha servit i serveix encara per a orientar sobre diversos aspectes relacionats amb les bones pràctiques antifrau que puguen adoptar tant les organitzacions auditades com els mateixos auditors.

## ***C. Identificació de possibles sinergies i mecanismes de cooperació entre els actors implicats en la prevenció, investigació i denúncia de la corrupció***

Per a optimitzar el conjunt del sistema que intervé en la lluita contra el frau, cal tenir molt clar quin és el paper de cada un dels actors que intervenen, de manera que no es produïsquen interferències o invasió de competències que puguen generar disfuncions en aqueix sistema.

Pel que fa a la Sindicatura de Comptes, ha de quedar clar que investigar el frau i la corrupció no és la seua única funció, ni és exclusiva, ni es disposen dels mitjans d'investigació concrets per a una lluita eficaç contra el delictes (tal com disposen la Fiscalia i els jutges). No obstant això, la Llei de Sindicatura de Comptes obliga de forma taxativa a incloure en els informes els casos d'infraccions, abusos o pràctiques irregulars observades. És a dir, per manament legal i per requeriment de les normes tècniques d'auditoria, la detecció del frau forma part integral de l'activitat fiscalitzadora de la Sindicatura de Comptes, encara que no forma el nucli exclusiu de la nostra activitat, com sí ho és per a la Fiscalia Anticorrupció.

Dins del nostre esquema institucional, la Sindicatura de Comptes no és responsable de «provar» el frau, això és una tasca del Ministeri Fiscal. La Sindicatura de Comptes sols és responsable de

notificar a la Fiscalia del Tribunal de Comptes els casos de sospites i indicis de frau raonablement fonamentats.

Encara que resulta modesta comparada amb la tasca i la capacitat investigadora desenvolupada pels fiscals conjuntament amb la policia, la Guàrdia Civil i l'Agència Tributària, la contribució de la Sindicatura de Comptes és important, ja que constitueix una línia de defensa addicional en la lluita contra el frau que completa i complementa les altres. La primera línia de defensa l'ha de constituir l'honestedat dels gestors i dels sistemes de prevenció del frau que hauria de tindre implantats; la segona línia de defensa la formen els interventors i altres òrgans interns de vigilància; la tercera els òrgans de control extern com ara la Sindicatura de Comptes; l'última línia, una vegada passades les anteriors, la forma el sistema fiscal/judicial.

No obstant això, s'ha d'evitar posar de manifest sospites gratuïtes o infundades. La inclusió en els informes dels casos d'infraccions, abusos o pràctiques irregulars detectades en una fiscalització no implica realitzar una qualificació jurídica expressa de delictes, la competència del qual correspon exclusivament als tribunals. L'obligació de denunciar situacions presumptament delictives ha de ser ponderada amb la prudència necessària, ja que la inclusió en els informes de fets generadors d'aparença de responsabilitat comptable o penal, provoca disfuncions i alarmes innecessàries que s'han d'evitar.

En aquest sentit hem de millorar la col·laboració i coordinació amb els òrgans de control intern de les institucions fiscalitzades.

Per a optimitzar la col·laboració amb el principal actor que intervé en la lluita contra el frau, la Fiscalia del Tribunal de Comptes, la Sindicatura de Comptes va signar el 10 de març de 2015 un *Protocol d'actuació entre la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana i la Fiscalia del Tribunal de Comptes per a millorar la seua coordinació i col·laboració*. Un aspecte nou en el nostre país, és que era el primer protocol i encara l'únic que incloïa un apartat, l'últim, en què es considerava expressament el mecanisme de comunicació a la Fiscalia del Tribunal de Comptes dels casos en què hi haja sospites fonamentades d'actes delictius. Aquest protocol consta com un annex a la secció 1240 del *Manual de fiscalització* de la Sindicatura de Comptes.

#### **D. Propostes de futur de la Sindicatura de Comptes**

La Sindicatura de Comptes continuarà treballant en la línia iniciada fa anys i potenciarà cada vegada més l'enfocament de risc en les nostres fiscalitzacions, entre els components principals de les quals es troba el risc de frau (que inclou la corrupció).

Creiem que la línia de treball en què ens trobem és la correcta i la reforçarem tant com podrem amb recursos addicionals i amb una actualització permanent metodològica i tecnològica per a adaptar-nos al nou entorn de l'administració electrònica que, potser, comportarà noves formes de frau, però la Sindicatura s'hi haurà d'adaptar per a mantenir i incrementar la seua eficàcia per a enfrontar-s'hi.

## 2.3. Advocacia de la Generalitat

### A. *El estado de la cuestión. Una consideración general desde el punto vista de la Abogacía de la Generalitat*

No tenemos una definición de corrupción, pero, desde el punto de vista de la Abogacía, vamos a centrar la cuestión en aquellos asuntos en los que de alguna manera ha habido un uso indebido de los caudales públicos y resultan implicados autoridades o empleados públicos.

La lucha contra la corrupción desde la Abogacía de la Generalitat se lleva a cabo, obviamente, desde la personación en los procedimientos, penales y en algunos casos en el Tribunal de Cuentas.

Los procedimientos penales actualmente en tramitación los podríamos resumir de la siguiente manera.

Hay dos que afectan a dos consellerias. Uno a la antigua Conselleria de Solidaridad (el llamado caso Blasco) que tiene una sentencia firme y diversas piezas separadas pendientes de sentencia; y otro que afecta a la antigua Conselleria de Gobernación (caso Avialsa, en el que esta investigado Serafín Castellano, exconseller de Gobernación).

El resto de los procedimientos afectan fundamentalmente a entidades del Sector Público. Nos encontramos con el caso Noos, que implica a Iñaqui Urdangarín, y a cargos y empleados de la empresa pública CACSA. Actualmente pendiente de sentencia.

El caso IVAM, investigada D<sup>a</sup> Consuelo Ciscar y otros empleados. En instrucción.

El caso VALMOR (organización Gran Premio Fórmula I) donde se encuentran investigados cargos de la empresa pública Circuito del Motor, y el expresidente Francisco Camps. En instrucción.

El caso Palau de les Arts, en el que están investigados Helga Smith y Ernesto Moreno. En instrucción.

Una pieza (la nº 4, caso Visita del Papa) que es una ramificación valenciana del caso Gurtel, que afecta a RTVV y Fundación V Encuentro, en la que están investigados cargos y empleados, además del exconseller Juan Cotino. Pendiente de juicio oral.

El caso Emarsa, del que se han separado 11 piezas, y algún otro procedimiento independiente, que afecta a cargos y personal de la propia Emarsa (empresa pública cuyo capital pertenecía 100% a EMSHI, entidad en la que participan la mayoría de las entidades locales del área metropolitana y huerta de Valencia) y cargos y personal de EPSAR. El proceso principal está pendiente de señalamiento de juicio oral, y las piezas están, alguna con sentencia, otras en instrucción y otras pendientes de señalamiento del juicio oral.

Posiblemente se abra una pieza separada en el caso Taula, para la investigación de la actuación de CIEGSA, en la que resulten investigados cargos y/o empleados.

De este panorama sí podemos obtener una conclusión, y es que los casos de corrupción en la Comunidad Valenciana han afectado en mayor medida a entidades y empresas del sector público, que es allí donde los mecanismos de control se debilitan, en lo que se refiere a los existentes en la Administración de la Generalitat.

### ***B. Medidas de prevención que deberían adoptarse o ser potenciadas***

Con relación a la Administración de la Generalitat, posiblemente los mecanismos de control actuales deberían ser suficientes, si se aplican con rigor, si bien desde la Abogacía tampoco se puede hacer una valoración rigurosa.

En cuanto a las entidades y empresas del sector público, por el impacto que han tenido los casos de corrupción en ellas, sí parece que deberían de adoptarse mecanismos de control interno eficientes, similares a los de la Administración de la Generalitat, y probablemente, más formación en materia de contratación y presupuestaria para los empleados laborales del sector público, y una mayor formación y profesionalización de los directivos.

### ***C. Identificación de posibles sinergias y mecanismos de cooperación entre los actores implicados en la prevención, investigación y denuncia de la corrupción***

Desde el punto de vista de la Abogacía, seguramente lo que necesitaríamos sería una mayor cooperación de los diversos órganos de la Administración, a efectos de facilitar el ejercicio de las diversas acciones procesales, y ello desde dos puntos de vista:

- a) La cooperación de los órganos de gestión para facilitar la información necesaria
- b) La cooperación de diversos órganos en facilitar pruebas periciales, fundamentalmente de carácter económico.

### ***D. Propuestas de futuro***

Desde el punto de vista de la Abogacía, como necesidad, más de presente o de futuro próximo, es la necesidad de tener recursos personales suficientes para hacer frente a procesos que implican muchas horas de dedicación a declaraciones, diversas diligencias de prueba, y vistas. Hay juicios que han durado varios meses, y alguno de los que se van a celebrar durarán también meses.

También sería necesaria una mayor cooperación y colaboración, sobre todo en cuanto a análisis económicos y posibilidad de plantear pruebas periciales de ese carácter.

Como propuesta de futuro, quizá habría que extender los controles internos de la Intervención, al sector público, si bien ello conllevaría una necesidad de adecuación de plantillas y medios materiales. También extender la participación de la Abogacía de la Generalitat a la función consultiva de las entidades del sector público, lo cual también supondría la adecuación de plantillas y medios materiales.

## 2.4. Inspecció General de Serveis de la Generalitat

### A. L'estat de la qüestió. Una consideració general des del punt de vista de la seua institució

La Inspecció General de Serveis de la Generalitat és el màxim òrgan de control intern encarregat de la vigilància de l'estricta compliment de la legalitat i de l'observança dels principis generals d'objectivitat, la imparcialitat, l'eficàcia i l'eficiència a què es deuen les organitzacions públiques.

El Decret 68/2014, de 9 de maig, del Consell, regula l'exercici de la competència i les funcions d'inspecció general dels serveis de l'Administració de la Generalitat (DOGV 7271, de 12 de maig de 2014).

En relació amb la temàtica que s'aborda en la jornada sobre «Sistema d'Integritat Institucional a la Comunitat Valenciana» i la informació sol·licitada, cal destacar que la competència d'inspecció general de serveis comprén, essencialment, la inspecció general de totes les activitats, centres i serveis dels òrgans i entitats de l'Administració de la Generalitat, vigilants i comprovant que el seu funcionament i la gestió dels programes, estructures, processos s'ajusta a les disposicions aplicables en cada cas.

La competència d'Inspecció General de Serveis està adscrita en aquest moment, a la Subdirecció General d'Atenció a la Ciutadania, Qualitat i Inspecció de Serveis de la Sotssecretaria de la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació.

Així mateix, exerceix la funció de coordinació dels restants òrgans o unitats d'avaluació, inspecció o control intern de caràcter sectorial que existisquen en cada conselleria, dirigits a controlar el correcte funcionament dels serveis i unitats dependents del seu respectiu departament (fonamentalment, sanitat, educació i serveis socials).

Per la relació que guarda amb aquesta jornada, cal significar que l'article 38.1.2 de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana, ve a atribuir una nova funció, dins de les corresponents a la inspecció general dels serveis, consistent en la instrucció dels corresponents procediments sancionadors en matèria de bon govern.

En aquest mateix sentit, el Decret 56/2016, del Consell, de 6 de maig, pel qual s'aprova el Codi de Bon Govern de la Generalitat, en desenvolupament de la Llei 2/2015, estableix al seu article 42 que, «en matèria de bon govern és aplicable el règim sancionador contingut en el títol II de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, dedicat al bon govern, així com el que disposa el títol III de la Llei 2/2015, de 2 d'abril».

### B. Mesures de prevenció que haurien d'adoptar-se o ser potenciades als àmbits concrets

- Fer un *pla de comunicació* per a tots els alts càrrecs, i funcionaris amb càrrecs de responsabilitat, per tal de fer-los partícips de la nova cultura de l'ètica d'aquest govern, amb la finalitat d'aconseguir que la seua implicació nasca del convenciment i afavorisca la creació d'un clima d'anticorrupció.



- Impartir *formació* mitjançant l'IVAP: Formació en Cultura ètica organitzativa, principis, ètica i valors en l'exercici de la funció directiva, sistemes d'integritat institucional (formació imprescindible i «obligatòria» per a persones que ocupen llocs de prefectura o major responsabilitat. També seria convenient alguna acció formativa, tipus seminari o cursos específics, per a alts càrrecs sobre responsabilitat directiva i lideratge ètic.
- Incidir en el coneixement del *Codi de Bon Govern* com a marc de referència que pot guiar la seua actuació, mitjançant la coordinació amb les sotssecretaries dels diferents departaments.
- Identificar en l'àmbit de la Generalitat les principals *àrees de risc* de corrupció en funció de la seua gravetat i probabilitat.
- Desenvolupar *eines i aplicacions* dirigides a prevenir els casos de corrupció a partir de l'anàlisi de dades produïdes pels sistemes d'informació utilitzats en la Generalitat.

### C. *Identificació de possibles sinergies i mecanismes de cooperació entre els actors implicats en la prevenció, investigació i denúncia de la corrupció*

Amb les *forces i cossos de la seguretat de l'Estat* (Delegació del Govern a la Comunitat Valenciana, Policia Nacional, Guàrdia Civil):

Des de la inspecció de serveis no s'ha produït cap situació que haja fet necessària la seua col·laboració, perquè els casos de detencions i enregistrament en dependències de la Generalitat s'han originat per una ordre judicial i s'ha dirigit des dels tribunals corresponents.

En desenvolupament de l'esmentada Llei de Transparència, la publicació del Decret 56/2016, del Consell, de 6 de maig, pel qual aprova el Codi de Bon Govern de la Generalitat, obre un nou ventall de possibilitats de col·laboració i d'intercanvi d'informació entre tots els agents implicats en la lluita contra la corrupció.

Per exemple en tot allò per evitar l'ús o abús del càrrec per a obtenir cap avantatge o benefici, en especial els privilegis informatius, reguladors i/o aquells que puguen generar-se com a conseqüència de l'exercici del seu mandat o que estiguen associats a aquest.

Així mateix, aquest Codi disposa que els alts càrrecs i directius de la Generalitat no podran ser titulars, cotitulars, usufructuaris o beneficiaris de comptes en països o territoris que, segons la normativa estatal o les organitzacions internacionals, tinguen la qualificació de paradisos fiscals.

Per obtenir informació sobre el compliment d'aquestes obligacions serà necessari comptar la col·laboració de l'Agència Tributària i amb els cossos i forces de seguretat de l'Estat.

Podria ser interessant, establir un canal de comunicació directe per fer arribar la informació que s'obté amb les actuacions inspectores, per si poden ajudar en alguna investigació.

De la mateixa Generalitat:

- *Conselleries*: es manté una col·laboració necessària i freqüent en l'inici i desenvolupament de les actuacions d'inspecció i control i per posar en marxa les recomanacions que es fan des de la inspecció de serveis, fonamentalment mitjançant les Sotssecretaries, que són els òrgans que ostenten la responsabilitat i competència

d'inspecció de tots els serveis del seu departament i la prefectura de tot el seu personal (Art. 69 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell).

- *Òrgans sectorials d'inspecció:* són el que porten a terme les inspeccions en els àmbits sanitaris, educatiu i de serveis socials, depenent de les conselleries competents en cada matèria (la coordinació d'aquests òrgans s'exerceix per la inspecció general de serveis d'acord amb l'Ordre 11/2015, de 28 de maig, de la Conselleria d'Hisenda i Administració Pública).
- *Advocacia de la Generalitat:* col·laboració necessària a l'hora d'interpretar determinades normes, posar en marxa protocols d'actuació que afecten les normes sectorials (per exemple la revisió normativa realitzada dins del Pla de simplificació i reducció de càrregues administratives SIRCA-2) i coordinar la redacció de bones pràctiques (per exemple les elaborades en matèria de contractacions).
- *Intervenció General de la Generalitat:* col·laboració necessària i permanent, sobretot quan les denúncies o peticions d'intervenció inspectora afecten suposades irregularitats de caràcter econòmic i financer.
- *Sindicatura de Greuges de la Comunitat Valenciana:* col·laboració puntual quan algun cas objecte de denúncia també s'ha denunciat davant la Sindicatura i atenent els seus requeriments.
- *Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana:* per a les actuacions d'inspecció sempre es té en compte si hi ha alguna recomanació feta per la Sindicatura de comptes respecte a les unitats que s'inspeccionaran.

*Amb òrgans judicials:*

- Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana.
- Fiscalia de la Comunitat Valenciana.
- Fiscals anticorrupció a la Comunitat Valenciana.

Fins ara és inexistent i limitada a l'obligació que tenim de notificació d'aquells presumptes delictes detectats en l'exercici de la funció inspectora.

#### **D. Propostes de futur de cada institució**

Incrementar el nombre d'efectius de la inspecció de serveis per tal de poder arribar a un major nivell de control del sector públic de la Generalitat, tant de l'administració de la Generalitat com del seu sector públic instrumental, i a més per tal de poder portar a terme un seguiment de les actuacions realitzades, sobretot del compliment de les recomanacions quan s'haja advertit alguna irregularitat. Dotar a la inspecció de serveis d'un marc jurídic i organitzatiu propi més potent.

En el marc de les actuacions de control i inspecció inherents a la seua missió essencial d'unitat de control intern, i en desenvolupament de les normes existents –algunes de recent aprovació– en matèria de transparència i bon govern, la inspecció general de serveis hauria de promoure en un futur immediat i incloure, en el seu pla anual, actuacions de control específiques en dos àmbits:

- En l'àmbit de la transparència, comprovant si en les diferents conselleries s'està donant un adequat compliment a les obligacions de publicitat i difusió d'informació, accés a la informació pública i, si escau, reutilització d'aquesta.
- En matèria de bon govern, a través de desenvolupar auditories o avaluacions ètiques dirigides a controlar l'adequat compliment del Codi de Bon Govern de la Generalitat (aprovat pel Decret 56/2016, del Consell, de 6 de maig) i assumir la instrucció d'aquells procediments sancionadors que, en aquesta matèria, s'incoen (en compliment del que es disposa en l'art. 38 de la Llei 2/2015).

Completar el marc normatiu i reglamentari: aprovant el protocol de coordinació amb altres inspeccions sectorials; creació de la figura de l'inspector extraordinari.

Fomentar la cultura de les avaluacions en tots els departaments: tant de seguiment de plans i programes, com d'avaluacions de qualitat.

## 2.5. Col·legi de Registradors de la Comunitat Valenciana

### *A. L'estat de la qüestió. Una consideració general des del punt de vista de la seua institució*

Els registradors de la propietat, mercantils i de béns mobles som subjectes obligats de la Llei 10/2010, de 28 d'abril, de Prevenció i Blanqueig de capitals.

El Col·legi de Registradors disposa del Centre Registral Antiblanqueig (CRAB) que és l'òrgan centralitzat de prevenció, que té com a funció promoure i canalitzar la col·laboració dels registradors amb les autoritats judicials, policials i administratives en matèria de prevenció de blanqueig i del finançament del terrorisme. Especialment les operacions previstes en els articles 26 i 27 del Reial Decret 304/2014. L'any 2015 el CRAB va rebre unes 14.000 comunicacions de les quals es van remetre al SEPBLAC al voltant de 150. Moltes d'aquestes de la Comunitat Valenciana, ja que el nostre litoral és considerat com a zona de risc.

Però a més, creiem que podem tindre un paper més actiu en la lluita contra la corrupció.

A la llum de les investigacions policials i judicials s'ha pogut detectar com les trames de corrupció han utilitzat en aquests últims anys les figures societàries.

Això es deu al fet que els socis de les societats de responsabilitat limitada romanen en l'anonimat, la qual cosa permet, per mitjà de la transmissió de les participacions, moure de manera opaca el patrimoni de la societat, que passa d'aquesta manera d'unes mans a unes altres.

Pensem en una societat que es constitueix amb un capital mínim, per mitja dotzena de socis, i posteriorment per mitjà d'ampliacions de capital el seu patrimoni augmenta, i posteriorment algun o alguns dels socis li transmeten a un tercer el gros de les participacions per mitjà de qualsevol negoci simulat, i esdevé amo de la major part de la societat, i per tant del seu patrimoni.

Les transmissions de les participacions es fan constar en un llibre de socis de caràcter privat que porten els mateixos administradors. La inscripció o presa de raó en l'esmentat llibre només acredita enfront de la societat el seu títol de condició de soci. De tal manera que tercers amb interès legítim, com el mateix Estat, no tenen mitjans per a conèixer amb certesa, en cada moment de la vida de la societat, els que són els titulars en les participacions o qui controla la societat.

Açò no sempre ha sigut així: la llei de societats de responsabilitat limitada de 1953 dotava de publicitat registral a aquestes transmissions. La seua derogació per la Llei 19/1989, de 25 de juliol, fa que les societats de responsabilitat limitada funcionen com a anònimes en la pràctica.

A Itàlia, Alemanya o França, no es dóna aquesta situació perquè aquestes societats estan subjectes a un deure de publicitat legal en els seus respectius registres mercantils.

La situació espanyola, que es pot diagnosticar com de falta de transparència, impedeix el funcionament d'un mecanisme de control de gran eficiència en la lluita contra el terrorisme, el blanqueig de capitals i la protecció contra el terrorisme.

És possible burlar els controls per mitjà de cessions al portador, endós del títol, transmissions en document privat, o transmissions en l'estranger.

Una estructura tan simple com la societat de responsabilitat limitada pot generar la mateixa opacitat que altres instruments més sofisticats.

Altres qüestions detectades són:

- Els canvis de societat pluripersonal a unipersonal, quan al final el soci únic té facultat certificant.
- La retribució d'administradors i consellers delegats. No s'han complert els fins previstos en l'exposició de motius de la Llei 31/2014, de 3 de desembre, de reforma de la llei de societats de capital, que pretenia acabar amb la seua opacitat.
- La necessitat de justificar, per a constituir la societat en tot cas, l'ingrés del capital social en una entitat de crèdit a nom de la societat. La llei d'emprenedors i la seua Internacionalització, Llei 14/2013 de 27 de setembre, en els seus articles 14 i 15, permet que això no es justifique, el que fa possible que aflore de forma suposadament legal en la constitució d'una societat l'esmentat capital, sense necessitat que aquest passe per institucions financeres que podrien servir com a primer mitjà de control.

## ***B. Mesures de prevenció que haurien d'adoptar-se o ser potenciades als àmbits concrets***

Hem de distingir dos aspectes:

- El CRAB, que funciona dependent de la Junta Nacional del Col·legi de Registradors de la propietat, mercantils i de béns mobles.
- Les reformes necessàries per a pal·liar el que s'ha exposat en l'apartat anterior:

En aquests moments està pendent de transposició l'anomenada quarta Directiva Anti-Blanqueig, és a dir, la Directiva UE 2015/849 del Parlament Europeu i del Consell de 20 de maig de 2015, relativa a la prevenció de la utilització del sistema financer per al blanqueig de capitals o el

finançament del terrorisme, i és el moment adequat per a revertir la situació creada per la llei de 1989.

La Directiva no sols reconeix «necessari identificar tota persona física que exercisca el control per mitjà de la propietat o altres mitjans d'una persona jurídica» sinó que va més enllà, quan afirma que «la necessitat d'informació precisa i actualitzada sobre el titular real és un factor clau per a la localització de delinqüents que, d'una altra manera, podrien ocultar la seua identitat darrere d'una estructura empresarial». I conclou: «Els estats membres han de garantir que la informació relativa a la titularitat real es conserve en un registre central situat fora de la societat corresponent...».

Creiem que una clara mesura de prevenció podria ser la creació com a annex a cada societat, en el Registre Mercantil competent, d'un registre de socis. En aquest es farien constar les dades identificatives de les parts, el títol de transmissió i la data.

Només els que acreditaren un interès legítim podrien accedir al contingut del registre de socis en la forma i amb els requisits, i instruments de publicitat formal, fins i tot telemàtica, prevista en la llei. En tot cas es reputarien legítims el soci en relació a les seues participacions, les administracions públiques en l'exercici de les seues competències, el tribunal que ho sol·licitara per requerir-ho la causa que es tramitara i les autoritats i subjectes obligats a complir la normativa de prevenció de blanqueig de capitals i del terrorisme en els termes i amb les restriccions contemplats en aquesta.

Per a consolidar aquest instrument, només es consideraria soci davant de la societat qui es trobara inscrit com a tal en el Registre Mercantil. Es tracta de dotar allò no inscrit d'inoposabilitat enfront de la societat i enfront de tercers.

Les transmissions es comunicarien telemàticament. Els registres mercantils europeus, per tant, hauran d'estar interconnectats. En aquests moments hi ha un projecte europeu d'interconnexió de registres mercantils.

D'aquesta manera, el Registre Mercantil garantiria a tercers la publicitat, seguretat i certesa de la titularitat de les participacions socials en qualsevol moment de la vida d'una societat limitada.

Quant als altres aspectes esmentats:

- Quant a la unipersonalitat, hauria d'exigir-se el compliment del principi de tracte successiu, controlat pel registrador.
- Quant a la retribució dels administradors:

D'una banda, d'acord amb l'article 217 de la Llei de Societats de Capital (LSC) s'haurà d'establir en els Estatuts amb tota claredat el sistema de retribució dels administradors, que pot ser acumulatiu però no alternatiu i que haurà de ser aprovat per la Junta General. Tanmateix, quan als consellers els són delegades facultats o conferides funcions executives per una altra via, conforme a l'article 249 LSC, haurà de ser aprovat pel mateix consell un contracte en què es regula la retribució dels esmentats consellers amb funcions executives, contracte que el Registrador Mercantil no qualifica (no inscriptible) i, per tant, no controla la legalitat de l'esmentada retribució, provocant una opacitat en el sistema retributiu dels executius.

Per tot això, ens sembla convenient que en el nou Codi Mercantil es regulara aquesta matèria, establint:

- Bé que el sistema de retribució dels consellers delegats amb els criteris per a establir-los es feren constar en els Estatuts, sotmesos al control registral.
- O bé que fóra necessària la inscripció de l'esmentat contracte, que hauria de presentar-se en el Registre i sotmetre's a qualificació registral, aconseguint la tan anhelada transparència en el món societari.

– Quant al *certificat bancari de les aportacions*, haguera de ser exigible, perquè aqueixa forma de constitució pot ser un mitjà de relativament fàcil utilització per a introduir en el mercat ordinari capitals de procedència dubtosa o clarament il·lícita.

### **C. Identificació de possibles sinergies i mecanismes de cooperació entre els actors implicats en la prevenció, investigació i denúncia de la corrupció**

En aquests moments qualsevol indici de blanqueig de capitals, quan opera en instruments que han de passar per la institució registral, és comunicat pel CRAB al SEPBLAC. Són indicis clars de corrupció.

El que importa és que no existisca un circuit opac i paral·lel de transmissions de béns i drets conseqüència d'operacions fraudulentament.

Si no és així qualsevol mesura serà ineficaç, ja que a través d'aquest subcircuit s'evitarà qualsevol tipus de control.

### **D. Propostes de futur de cada institució**

És necessari instar el Govern perquè en la transposició de la Quarta Directiva, i en l'elaboració del Reglament del Registre Mercantil, es recullen i s'adopten les mesures de control necessari perquè les societats no es convertisquen en instruments opacs.

Les mesures específiques s'han posat en relleu al llarg de l'informe.

Aquestes mesures requereixen un desenvolupament tècnic que no ha permès la pressa amb què aquest informe ha sigut redactat, ni és aquesta la funció d'aquest escrit.

Propose la creació d'una comissió, en què s'analitzen els indicis que puguem detectar com a instruments al·legals per a la corrupció, i d'aquesta manera posem els mitjans per a combatre'ls.

## **2.6. Consell de Cambres de Comerç**

### **A. El estado de la cuestión. Una consideración general desde el punto vista de su institución**

Las cámaras de comercio son unas instituciones tuteladas por la Administración y muy sujetas desde el punto de vista de procedimientos.

Esto ayuda a evitar desviaciones sobre los fines que les son marcadas por la legislación que las regula.

Es el caso, por ejemplo, de la contratación (en asuntos sometidos a la legislación público-administrativa) que, además de someterse a la legislación general de contratación, también se sujetan a un manual propio de las cámaras.

Disponen además de un sistema de transparencia total puesto en marcha en el presente ejercicio en cumplimiento de la legislación autonómica.

Por lo tanto, mi consideración del momento de las cámaras sobre el asunto que se trata es positiva.

### ***B. Medidas de prevención que deberían adoptarse o ser potenciadas***

En relación con las cámaras de comercio, el único aspecto que hay que abordar todavía para disponer de la regulación total que requieren es la aprobación del Reglamento General de la Ley de Cámaras de la Comunitat y, en sucesión a él, los Reglamentos de Régimen Interior. Con ello, todos los sistemas regulatorios que garantizan su correcto funcionamiento estarán activos.

### ***C. Identificación de posibles sinergias y mecanismos de cooperación entre los actores implicados en la prevención, investigación y denuncia de la corrupción.***

En ese sentido, las cinco cámaras de la Comunitat disponen de un Consejo que ha sido fortalecido en sus funciones por la Ley de Cámaras de la Comunitat, aprobada el pasado año 2015, que favorece que tal homogenización de acciones y, por tanto, de coordinación, se produzca. Incluso en el sistema general de contratación, con un manual común, o el de desarrollo de proyectos público-administrativos donde el Consejo es único interlocutor y responsable de la globalidad.

Lo importante es que esa coordinación, con su seguimiento, no produzca, a la vez, dilataciones en las actuaciones.

### ***D. Propuestas de futuro de cada institución***

Como ya he dicho, lo importante para las cámaras es que el cuerpo regulador esté finalizado y completo.

## 2.7. Federació Valenciana de Municipis i Províncies (FVMP)

### **A. L'estat de la qüestió. Una consideració general des del punt de vista de la seua institució**

La corrupció política ha colpejat durament la Comunitat Valenciana. Ha provocat efectes no desitjats en les arques públiques, en la percepció dels polítics per part de la ciutadania, en la imatge de la Comunitat en els àmbits estatal, europeu i internacional.

El «posar en el mapa la Comunitat» a través de grans esdeveniments i iniciatives en ocasions inversemblants, ha posat la Comunitat en un territori globalment conegut per les pràctiques corruptes.

Aquesta percepció de la corrupció política ha marcat injustament a tots.

En l'àmbit municipal de la Comunitat Valenciana estàn actives 5.743 autoritats electes locals. És una realitat que la labor d'uns pocs entela la labor honesta i desinteressada (en una immensa majoria de casos sense cap retribució) d'una immensa majoria.

La FVMP ha interioritzat la lluita contra la corrupció. La Junta de Portaveus celebrada el 9 de febrer de 2016 va acordar la retirada de dues plaques en la seua federativa per figurar el nom d'investigats per corrupció.

En la mateixa sessió de treball es va acordar la Moció contra la Corrupció, informant el Consell de la FVMP el 26 d'abril de 2016. Es va remetre als 542 municipis de la Comunitat.

### **B. Mesures de prevenció que haurien d'adoptar-se o ser potenciades als àmbits concrets**

- a) Promoure i fomentar el rebuig social a qualsevol forma de corrupció econòmica i política.
- b) Fomentar la cultura de valors socials, ètics i democràtics.
- c) Potenciar sistemes efectius de control policial, judicial, així com d'organismes encarregats de la vigilància i inspecció de la gestió pública.
- d) Determinar un criteri perquè les Autoritats Electes locals de tots els municipis, ja en equips de govern com en l'oposició, perceben retribució pública per la seua dedicació efectiva.

### **C. Identificació de possibles sinèrgies i mecanismes de cooperació entre els actors implicats en la prevenció, investigació i denúncia de la corrupció**

### **D. Propostes de futur de cada institució**

- Exigir l'actuació immediata i pública a les formacions polítiques per a la separació de responsabilitats i/o representació dels corruptes.
- Exigir la retirada d'honors públics a les persones corruptes, en totes les seues modalitats (plaques commemoratives, places, carrers, estàtues, esments, condecoracions...).
- Impulsar que les entitats ciutadanes donen suport i impulsen la retirada d'honors públics.



- Exigir el compliment rigorós de la llei en els mecanismes de control de la gestió pública local (presentació anual de comptes a la Sindicatura de Comptes).
- Garantir l'efectiva responsabilitat patrimonial dels corruptes.
- Retribuir les autoritats electes de tots els municipis.

## 2.8. Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de Valencia (COSITAL Valencia)

Desde COSITAL se valora muy positivamente la iniciativa adoptada por la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación de la Generalitat Valenciana, coincidiendo en la necesidad de trabajar conjuntamente para que el objetivo último de todos los medios humanos, económicos, materiales, electrónicos, etc. que constituyen la maquinaria de las Administraciones Públicas, sea la consecución del interés general, el servicio al ciudadano y el cumplimiento de la legalidad. En este último aspecto, el cuerpo de funcionarios de habilitación de carácter nacional juega un papel muy importante en aras de velar por la garantía de la legalidad en los procedimientos, en los acuerdos que se adopten por los distintos órganos colegiados de las entidades locales, así como en la gestión económica de los presupuestos municipales y en la recaudación del dinero público. Los funcionarios de habilitación de carácter nacional somos funcionarios del Estado que desempeñamos nuestras funciones en las entidades locales. La Ley nos encomienda unas funciones reservadas, que en concreto son:

- a) La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.
- b) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación.

Consideramos que es un paso muy importante y ejemplar en el camino de la consecución de la transparencia de las administraciones públicas. Las entidades locales son las administraciones públicas que están más al pie de calle, más cercanas al ciudadano. De ahí la importancia de hacer llegar al ciudadano una imagen de cumplimiento de la legalidad, de honestidad, etc. con el objetivo de avanzar en el camino de lograr la confianza de los mismos en las administraciones públicas, que sería realizada con el apoyo mutuo entre todas las Administraciones públicas y agentes que intervienen en la sociedad.

- Es necesario que se proteja a los funcionarios que efectúen denuncias ante órganos como la fiscalía con objeto de garantizar la independencia, protección y anonimato de los mismos de manera que no dé miedo dar ese paso en caso de que se detecte por los

funcionarios de habilitación de carácter nacional indicios de infracciones que requieran o aconsejen formular denuncias dentro del ámbito de nuestras funciones.

- Se debe garantizar la independencia de todos los funcionarios, minimizando la interinidad y los contratos externos de asesoramiento que puedan pretender silenciar los informes de advertencias de legalidad que se emiten en las administraciones locales. Para ello es necesario que la LPGE eleve la tasa de reposición de efectivos de forma que no haya que recurrir a fraudes de la ley para poder hacer frente al desarrollo de competencias que las Administraciones tenemos asignadas. Cabe señalar que las limitaciones en materia de reposición de efectivos están fomentando la temporalidad y el recurso a la externalización de servicios que deberían prestarse por empleados públicos, provocando esta última opción un menor control de la ejecución de prestaciones públicas.
- Garantizar el control del nombramiento de los habilitados nacionales en puestos reservados. Aunque la normativa vigente prevé que se recurra en primer término a las formas de provisión de estos puestos por habilitados de carácter nacional, es imprescindible que por parte de la Dirección General de Administración Local ejerza un buen control sobre este extremo, para que no se ocasionen supuestos de situaciones de interinidad o nombramientos accidentales que se perpetúan durante años. Somos conscientes de que llevar a cabo este control es complicado porque requiere inversión de medios personales y de tiempo, pero es esencial que se ejerza, porque de lo contrario, no queda garantizado que las funciones reservadas a los habilitados se ejerzan por los mismos.
- La libre designación como sistema de provisión debe desaparecer para garantizar la total independencia de los funcionarios de habilitación nacional en el ejercicio de sus funciones reservadas por ley. Al menos deberían fijarse criterios totalmente objetivos en la selección de los mismos, en caso de no poder suprimirse este procedimiento de selección.
- Debe fomentarse la colaboración en la redacción de los textos normativos autonómicos y estatales que tengan efectos en las entidades locales aprovechando los conocimientos y problemática que existen, pudiendo conseguir paliar los problemas y mejorar la aplicación de la norma. En este ámbito, especialmente, intercambiar información entre las distintas consellerias y COSITAL respecto de las subvenciones/convenios/delegaciones de materias en las entidades locales cuya competencia sea autonómica pero que se vayan a desempeñar por parte de las entidades locales.
- Establecer los medios informáticos necesarios para intercambiar la información de los ciudadanos de la que dispongan las distintas administraciones y que sean necesarios para realizar gestiones por los mismos en las entidades locales u otras administraciones públicas. Ello ayudará al ciudadano a comunicarse con las distintas administraciones públicas, le eliminará trabas en esa tarea, se avanzaría en el camino de eliminación de burocracia y servicio público y en definitiva se fomentaría la transparencia y colaboración entre administraciones ganando la confianza y seguridad del ciudadano.

- Unificación de criterios en la aplicación de la normativa en caso de ambigüedad, redactando una guía de buenas practicas al efecto, muy recomendable en materias como la contratación administrativa y el otorgamiento de subvenciones.
- Garantizar el cumplimiento de la Ley de Subvenciones, eliminando el aura de «quasi normalidad» que existe en el incumplimiento de la publicidad de las mismas y de su justificación adecuada en las entidades locales.
- Se debe impulsar el desarrollo de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, con objeto, entre otros, de potenciar la aplicación de los artículos relativos a la aplicación de sanciones en materia económica para que no quede vacío en la practica, al no saber, por ejemplo, a quien corresponde la aplicación de las medidas sancionadoras.
- Impulsar la aprobación inmediata del proyecto de Real Decreto de Control Interno de las Entidades Locales del Sector Público Local. Conllevará el desarrollo de la función interventora y permitirá estandarizar los controles en las entidades locales unificando los ítems a verificar en cada expediente. Asimismo, por fin se desarrollará el control financiero, cuestión pendiente desde la Ley 39/1988, de las Haciendas Locales.

### ***C. Identificación de las posibles sinergias y mecanismos de cooperación entre los actores implicados en la prevención, investigación y denuncia de la corrupción***

- Participación en la redacción de la normativa que tenga efectos en las entidades locales.
- Apertura de los canales de comunicación entre las distintas administraciones públicas, entidades y agentes que colaboremos, aunando esfuerzos y unificando criterios.
- Protección para los denunciantes, con su anonimato.
- Conocimiento de las funciones desempeñadas por los habilitados nacionales en las distintas administraciones públicas y judiciales, así como por parte de los ciudadanos, potenciando su independencia y resaltando la importante herramienta que suponen en el control del cumplimiento de la legalidad vigente en cada acto administrativo que se adopte así como en el control económico de las entidades locales. En definitiva apoyo del control que desempeña este cuerpo de funcionarios.
- Colaboración con los órganos de control externo de las entidades locales.

### ***D. Propuestas de futuro de cada institución***

- Colaboración y participación activa en la redacción de guías de buenas practicas en las distintas materias que se propongan.
- Colaboración en la redacción de textos normativos.
- Apoyo mutuo y difusión de las iniciativas que se lleven a cabo al respecto de la consecución de la integridad institucional.
- Estandarizar los procedimientos de las entidades locales para que los ciudadanos tengan que realizar las mismas gestiones independientemente del municipio donde residan.

- Garantizar, con las medidas de control correspondientes, la cobertura de puestos de trabajo reservados, por habilitados de carácter nacional.

## 2.9. GESTHA (Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda)

### *A. El estado de la cuestión. Una consideración general desde el punto de vista de su institución*

GESTHA es el Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda, que tiene su ámbito de representación en la Agencia Tributaria y Ministerio de Hacienda y Función Pública. Desde nuestro punto de vista, resaltamos en primer lugar la importancia de la labor de los funcionarios en toda acción que se pretenda implantar en la lucha contra la corrupción y el fraude, dado que cualquier expediente administrativo va a estar en manos de uno o más funcionarios.

Nuestra labor como técnicos de Hacienda está directamente incardinada en la lucha contra el fraude fiscal, blanqueo de capitales y gestión y control del gasto público.

Como ha trascendido a la opinión pública, en nuestro trabajo no hemos sido ajenos a presiones institucionales, incluso a represalias ante denuncias de mala praxis en el funcionamiento de determinados servicios, acusándonos de generar alarma social. GESTHA viene realizando una constante tarea de educación social en estas materias, con continuas apariciones en los medios de comunicación para aportar nuestro punto de vista técnico sobre cuantos temas de actualidad se nos demande, por lo que se ha ganado un amplio reconocimiento social.

Asimismo, son numerosas las colaboraciones con otras instituciones para la defensa de un sistema tributario más justo y eficaz y una mejora de la lucha contra el fraude fiscal y el control del gasto público.

En contra de una de las decisiones más polémicas tomadas por la dirección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), la de no abrir expediente de comprobación a los posibles defraudadores aparecidos en la lista de titulares de cuentas opacas del HSBC, entre los que se encontraba la familia Botín, GESTHA presentó una querrela por prevaricación, que fue admitida a trámite y se encuentra aún pendiente de resolución.

Por todo ello, GESTHA se ha convertido en un voz crítica y contraria a las opiniones triunfalistas que sobre estos temas emanan de los organismos oficiales, Ministerio de Hacienda y AEAT, lo que le ha acarreado numerosas represalias.

### *B. Medidas de prevención que deberían adoptar o ser potenciadas a los ámbitos concretos*

En relación con los funcionarios, en primer lugar entendemos que deberían estar totalmente delimitadas las funciones, competencias y objetivos asignados de los distintos puestos de trabajo, con conocimiento de los funcionarios que los ocupen, de forma que exista una correlación jurídica y técnica entre las tareas encomendadas, las responsabilidades asumidas y el puesto de trabajo.

Ligado con lo anterior, se precisa una política de seguridad de la información, tanto en lo relativo a los accesos de los usuarios y el control de los mismos, como en la responsabilidad por accesos indebidos, definiendo los correspondientes perfiles.

Una de las cuestiones más delicadas y complejas es compaginar la necesidad de independencia en el ejercicio de las competencias y funciones asignadas, con los principios de jerarquía y dirección de los superiores, para evitar las injerencias y presiones injustificadas. Que haya una verdadera separación entre la fase de instrucción y la fase resolutoria.

Como medio para evitar también injerencias y presiones injustificadas, es necesaria la existencia de un sistema de carrera profesional claro, objetivo y transparente, con especiales garantías en los nombramientos y revocaciones de los puestos de libre designación, respetando la jurisprudencia del Tribunal Supremo en cuanto a las necesidades de motivación, para impedir que la discrecionalidad que acompaña a estos nombramientos se convierta en arbitrariedad.

Mención especial ha de hacerse de los servicios jurídicos. La independencia de los mismos es una necesidad ineludible: es preciso impedir la posibilidad de solicitar informes y dictámenes «a la carta», en los que primero se fija el resultado y luego se «viste».

Debe establecerse un sistema de denuncias, tanto internas como externas, y de análisis para selección y tramitación de las mismas, así como un sistema de protección que facilite las denuncias de corrupción, malas praxis y fallos en el sistema.

Por nuestra experiencia, consideramos necesario que se establezcan especiales garantías en los procedimientos disciplinarios, para evitar represalias disfrazadas de infracciones, estableciendo la posibilidad de solicitar amparo a la Oficina Antifraude u organismo equivalente.

En nuestro trabajo como sindicato necesitamos acceso a la documentación e informes relativos a las relaciones de puestos de trabajo y cambios en los mismos, retribuciones variables y gratificaciones, así como a sus criterios de distribución.

Por otra parte, nos llama poderosamente la atención que desde el organismo en el que muchos de nosotros prestamos nuestros servicios, la AEAT, a pesar de sus potentísimas bases de datos y su personal especialmente cualificado, apenas si existe descubrimiento de casos de corrupción: se producen casos de enriquecimiento injustificado sin que la AEAT sea capaz de descubrirlo. Esta disfunción, a nuestro juicio, debería ser corregida de inmediato y la AEAT ser capaz de liderar la lucha contra la corrupción.

### ***C. Identificación de posibles sinergias y mecanismos de cooperación entre los actores implicados en la prevención, investigación y denuncia de la corrupción***

Como ya hemos indicado, GESTHA tiene una amplia experiencia en las cuestiones relativas a la lucha contra el fraude fiscal, blanqueo de capitales y control del gasto público. Por ello, su opinión y colaboración en el establecimiento de mecanismos de lucha contra la corrupción puede ser de utilidad para cualquier organismo creado con este objetivo. Así mismo, su carácter funcional le confiere también una perspectiva interna, es decir, desde el punto de vista de los funcionarios que van a tramitar los expedientes administrativos y que serán los primeros en poder detectar las posibles irregularidades existentes, y que además van a correr el riesgo de verse sometidos a presiones y represalias de todo tipo.

Por ello GESTHA, con las limitaciones que nuestro escaso personal nos impone, siempre estamos a disposición de cualquier organismo para asesorar, informar y dar nuestro punto de vista técnico sobre estas cuestiones, habida cuenta que los mecanismos utilizados en el ámbito del fraude fiscal y fraude en el gasto público van a ser similares a los utilizados en algunos tipos de corrupción, como utilización de empresas pantalla, testaferros, facturación irregular, circuitos paralelos de movimientos de dinero, etc. y con evidentes conexiones entre ambas figuras, dado que en numerosos casos existirán ingresos provenientes de la corrupción que buscarán evitar su tributación.

#### **D. Propuestas de futuro de cada institución**

En GESTHA estamos esperanzados en que la tendencia social que considera la corrupción como una lacra que debe ser eliminada se consolide, por lo que los ciudadanos seguirán demandando de las administraciones ejemplaridad y el reforzamiento la lucha contra los casos de corrupción y fraude.

Para ayudar a esta consolidación, sería interesante contar con algún mecanismo para que al menos parte de los resultados obtenidos en la lucha contra la corrupción revertieran en la sociedad de una forma directa y ostensible. Por ejemplo aumentar la hucha de las pensiones con lo que se recaude por estos conceptos.

Las medidas concretas que para ello se consideran necesarias, desde el punto de vista de GESTHA, ya han sido detalladas en el punto dos. La idea fuerza que subyace a todas ellas es la consideración del funcionario como primer muro contra las malas prácticas, por lo que precisa de todas las reformas referidas a fin que pueda realizar su labor de forma correcta y sin presiones de ningún tipo.

Para ello es necesario además que las instituciones hagan partícipes a los sindicatos de trabajadores de la Administración, teniendo en cuenta sus indicaciones y denuncias en lugar de considerarlos como enemigos.

## **2.10. Jutges per a la Democràcia**

### **A. L'estat de la qüestió. Una consideració general des del punt de vista de la seua institució**

Des de la judicatura s'observa amb preocupació tota la problemàtica de la corrupció. Des d'una perspectiva molt general, observem les conseqüències negatives de la delinqüència política en el funcionament correcte de l'estat democràtic de dret, per les disfuncions que genera, per la ruptura de la igualtat en l'accés de les forces polítiques als procediments electorals i per l'enorme erosió que provoca a la credibilitat de les nostres institucions. En l'àmbit intern dels nostres jutjats i tribunals, la situació és difícil per la falta d'adequació dels òrgans judicials a aquesta forma de delinqüència, ja que no disposem de mitjans suficients per a fer-li front en uns terminis raonables i perquè l'actual legislació processal tampoc no facilita un procediment àgil per a donar una resposta adequada.

## ***B. Mesures de prevenció que haurien d'adoptar-se o ser potenciades als àmbits concrets***

Les mesures més importants contra la corrupció són les preventives. La resposta penal sempre arriba massa tard, quan els perjudicis ja s'han produït. I, a banda, tothom sap que la resolució penal no sempre arriba, perquè es tracta de delictes que no són fàcils de detectar. Per això, hauria de ser una prioritat incrementar les actuacions per a evitar que es porten a terme els actes concrets de corrupció.

S'haurien de revisar els marges de discrecionalitat en la contractació administrativa. I també les possibilitats de fraccionament que han permès nombroses adjudicacions fraudulentas. Tot això hauria de portar a reformes legals que assegurin que els procediments de contractació es fan públics amb les suficients garanties i que s'adjudiquen als qui ofereixen millors propostes per a la societat. En el mateix sentit, també caldria establir majors mecanismes de control en les societats públiques o de capital mixt.

D'altra banda, caldria reforçar el paper dels tècnics independents a les diverses institucions, perquè puguin exercir funcions efectives de control i supervisió del funcionament de les administracions públiques. En especial, resulta imprescindible incrementar el control extern que realitza la Sindicatura de Comptes, amb un increment dels seus mitjans, de les seues competències i de la seua independència d'actuació.

També és molt necessari articular mecanismes de major transparència en el funcionament de les administracions, que puguin permetre que qualsevol ciutadà o ciutadana coneguen de manera directa les actuacions econòmiques de les institucions.

## ***C. Identificació de possibles sinergies i mecanismes de cooperació entre els actors implicats en la prevenció, investigació i denúncia de la corrupció***

En l'àmbit de la investigació judicial són especialment importants els mecanismes de cooperació amb les unitats policials contra la corrupció, que necessiten més recursos i també garanties d'actuació independent. El mateix cal dir de les sinergies amb la Fiscalia Anticorrupció, la qual també requereix de més instruments.

També en matèria de delictes econòmics podrien millorar-se els espais de coordinació entre l'Agència Tributària i els òrgans judicials.

## ***D. Propostes de futur***

Entre les mesures a portar a la pràctica, a banda de les indicades anteriorment en matèria preventiva i de coordinació, seria convenient abordar les següents:

- a. Increment de la planta judicial que permetia que hi hagen òrgans judicials i jutges suficients per a una persecució efectiva i en terminis raonables dels procediments de corrupció.
- b. Nou procés penal que possibilita uns tràmits processals més àgils, des del respecte a les garanties de les persones investigades.
- c. Creació d'un cos de perits experts en matèria comptable i delinqüència financera.

- d. Reforçar la independència judicial, a través de la despolitització partidista del seu òrgan de govern, el Consell General del Poder Judicial. També incrementar l'autonomia de la Fiscalia, amb el nomenament del Fiscal General de l'Estat pel Congrés dels Diputats per majoria qualificada, sense interferències del poder executiu en la seua actuació posterior.
- e. Analitzar l'enduriment de les penes dels delictes sobre temes de corrupció. Les condemnes han ser proporcionades a la gravetat dels danys causats a la societat, perquè això genere un element dissuasiu de prevenció general.

## 2.11. Unió Progressista de Fiscals

Los hechos delictivos relacionados con la corrupción pública y política han alcanzado un nivel de gravedad y extensión tal que requieren la asimilación completa de los procedimientos de investigación de la corrupción política y económica con los del Crimen Organizado. En este sentido se considera de particular importancia:

1. Regular el estatuto del arrepentido y del testigo protegido.
2. Aplicar las técnicas propias del agente encubierto.
3. Regular concreta y detalladamente la forma de acordar las intervenciones de comunicaciones que disipe las dudas que constantemente se suscitan sobre la legalidad de las medidas investigadoras adoptadas en la instrucción.

En el ámbito patrimonial de la lucha contra la corrupción consideramos de la mayor trascendencia:

1. La decidida aplicación del decomiso penal ampliado de bienes y activos procedentes de la corrupción.
2. La introducción en nuestra legislación del llamado «comiso civil» como herramienta extrapenal para cercenar la rentabilidad económica de la corrupción y atajar la utilización de testaferros.
3. La creación de la Oficina de Recuperación de Activos bajo la dirección del Fiscal, dotada de medios suficientes y una regulación clara sobre su cometido.

Igualmente proponemos la introducción de nuevas figuras delictivas existentes en la mayoría de los países de nuestro entorno más cercano:

1. Enriquecimiento ilícito.
2. Testaferro lucrativo.

Asimismo, consideramos de suma importancia perseguir la financiación ilegal de las formaciones políticas en el siguiente sentido:

1. Las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos deben ser plenamente equiparadas a éstos en los supuestos de financiación ilegal.



2. La condonación de créditos y la dación de inmuebles deben ser asimiladas a las donaciones en este contexto.

Exigimos a los poderes públicos el refuerzo de las garantías técnicas e institucionales y medios materiales a disposición de todos los intervinientes en las investigaciones criminales: Policía Judicial, Agencia Tributaria, Fiscalía.

Resulta ineludible abordar de una vez por todas la reforma integral del sistema procesal penal, cuyas disfunciones se acentúan y multiplican en el contexto de los procesos por corrupción. Asimismo recomendamos revisar ciertas especificidades normativas propias de los procesos por corrupción política: fueros abusivos, limitaciones temporales irrazonables para la investigación, etc.

Por último, queremos resaltar que la corrupción no sólo quebranta el patrimonio público y distorsiona el sistema económico sino que, además, supone un ataque frontal a los principios constitucionales troncales: estado social y democrático de derecho, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el principio de mérito y capacidad en la función pública y, en definitiva, la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley.

## 2.12. Comissions Obreres del País Valencià

### **A. L'estat de la qüestió. Una consideració general des del punt de vista de la seua institució**

En aquests moments hi ha un consens social sobre la necessitat que, tant institucions com organitzacions socials, sobretot si reben ajudes públiques, avancen en la seua política de rendició de comptes i de transparència. Són tants els casos de corrupció que han acabat per fastiguejar la ciutadania, posant tothom sota sospita. Tornar a generar confiança, requereix d'un sobreesforç de cadascuna de les parts i de totes en conjunt.

No es tracta solament de complir unes mínimes exigències legals, sinó de plantejar-nos la transparència com un actiu estratègic de regeneració institucional, que vaja generant un nou paradigma cultural. Aqueixa està sent l'aposta de CCOO PV, anar establint mecanismes de detecció, control i fiscalització en l'àmbit intern; i d'informació i interpel·lació en l'extern.

És per això que hem contactat, tant amb la Conselleria de Transparència com amb Transparència Internacional, per cercar fórmules de col·laboració. Fruit d'aqueixos diàlegs, organitzarem una jornada sobre transparència sindical a la qual va assistir part de la nostra estructura.

En el pròxim període congressual, que acaba d'iniciar l'organització, aprofundirem i tractarem d'harmonitzar les estratègies en aquesta matèria.

### **B. Mesures de prevenció que haurien d'adoptar-se o ser potenciades en els àmbits concrets**

– Avaluar el nostre índex actual de transparència. És necessari tenir clar el punt de partida de cada organització, mitjançant un reconeixement sistemàtic de compliment. Aquest diagnòstic no

solament pot ser intern, hem de poder disposar d'organismes independents que, a més, puguem fer un seguiment que els compromisos es van implantant.

– Establir codis de conducta i bones pràctiques. Un instrument que incloga mesures d'avaluació periòdica i de sanció davant els incompliments en matèria de transparència. Seria obligatòria la seua adscripció per part de la Comissió Executiva i recomanada per al segon nivell de direcció del personal de confiança.

– Major participació en la presa de decisions. Construir organitzacions més obertes, que establisquen procediments de consultes habituals i àgils, sobre temes que afecten la totalitat o un col·lectiu, i que possibiliten el contacte directe amb els seus dirigents. Sistematitzar aquestes pràctiques pot representar un contrapés i prevenir “males pràctiques”, almenys, les reiterades.

### **C. Identificació de possibles sinergies i mecanismes de cooperació entre els actors implicats en la prevenció, investigació i denúncia de la corrupció**

Establir convenis de col·laboració entre la Conselleria de Transparència i les organitzacions per al seguiment del compliment dels compromisos en matèria de transparència i bon govern. Partint de l'elaboració d'un diagnòstic inicial, caldria marcar conjuntament les mesures a adoptar, amb la seua corresponent temporalització i fórmules de revisió.

### **D. Propostes de futur de cada institució**

Hem de fer un salt qualitatiu i avançar en la informació que fem pública: els béns i l'agenda sindical de la Comissió Executiva; informació de les empreses amb les quals contractem o les entitats amb les quals fem convenis; sobre el nostre actiu sindical, les persones alliberades, permanents sindicals; un organigrama de tota l'estructura organitzativa, amb l'assignació del personal dependent de cada departament.

Aquest exercici de transparència ha d'anar estenent-se a tota l'organització de CCOO PV, fent pública tota la informació econòmica i financera de les seues federacions i unions intercomarcals. La transparència, a més de ser implantada, ha de ser coordinada i comunicada a l'afiliació, per la qual cosa hem de dotar-nos d'una estructura responsable d'impulsar la política de transparència.

Generar processos oberts de consulta, habituals, normalitzats i vinculants en els casos en els quals siguen àmpliament defensats, per a l'elaboració de les nostres propostes, per a prendre una decisió sobre la signatura d'acords laborals o convocar mobilitzacions, consensuant un protocol que establisca les condicions perquè es realitzen amb garanties.

Creació de la figura de la Sindicatura de l'Afiliació. Entre les seues funcions estaria la tutela dels drets de les persones afiliades, canalitzant les seues queixes i reclamacions, així com dinamitzar l'extensió i la millora de la qualitat dels serveis que ofereix el sindicat. El conjunt d'organismes de l'estructura del sindicat ha de col·laborar amb la Sindicatura en el compliment de les seues funcions. Tindrà un caràcter independent dels òrgans executius i haurà de presentar informes periòdics davant el màxim òrgan entre congressos.

### **A. El estado de la cuestión. Una consideración general desde el punto vista de su institución**

A la devastadora incidencia de los recortes y contrarreformas; a la aplicación de las políticas de austeridad; a las graves reformas legislativas que han cercenado los derechos civiles, la tutela judicial efectiva y precarizado seriamente nuestro sistema de relaciones laborales y de negociación colectiva; a los recortes en los sistemas de protección social, cobertura de desempleo, universalidad, accesibilidad y gratuidad del sistema sanitario, educativo y de servicios sociales; a todo esto se ha sumado el progresivo proceso de desafección ciudadana respecto de las instituciones más emblemáticas de nuestra democracia y de nuestro modelo de convivencia y que ha seguido aumentando con el conocimiento de múltiples casos de corrupción que afectan a todo el edificio institucional básico. Esto ha llevado a que la gran mayoría de la opinión pública considere que la corrupción en España es un grave problema, y, lo que resulta más preocupante, que los ciudadanos de nuestro país opinen que se es excesivamente tolerante con los casos de corrupción o fraude.

De este modo, el rechazo a los comportamientos ilícitos y fraudulentos se ha convertido en los últimos años en uno de los motores del cambio político de nuestro país, lo que en último término puede suponer un elemento muy positivo para consolidar nuestra democracia sobre renovados valores de transparencia, credibilidad y honradez.

Lo que resulta evidente es que la nueva percepción ciudadana sobre la corrupción, que en muchos casos ha influido significativamente en destacados cambios políticos, como por ejemplo en el País Valenciano, ha de transformarse en el desarrollo de estrategias que permitan erradicar o al menos minimizar las actuaciones corruptas, no solo en el ámbito de las administraciones públicas, sino también en el ámbito de las relaciones privadas, y permitan que ese rechazo social a la corrupción sea interiorizado por los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país no solo como una respuesta coyuntural fruto de las graves consecuencias de la reciente crisis económica, sino como un elemento fundamental para la construcción de una sociedad más justa, solidaria y democrática. Así pues, el objetivo de cualquier estrategia en la lucha contra la corrupción no solo debe conllevar la implementación de medidas que permitan luchar de forma eficaz contra esta lacra social, sino que deben tener como objetivo fundamental la creación de una cultura de tolerancia cero con los comportamientos corruptos y fraudulentos.

### **B. Medidas de prevención que deberían adoptarse o ser potenciadas**

A continuación indicamos algunas líneas de trabajo que a nuestro juicio sería necesario desarrollar a fin de prevenir los comportamientos corruptos y que permitirían desarrollar esa cultura de tolerancia cero contra la corrupción que resulta imprescindible para erradicar cualquier comportamiento corrupto y fraudulento de nuestra sociedad.

Estas líneas básicas deberían desarrollarse con medidas concretas en los distintos ámbitos de actuación para lo cual sería conveniente tomar como referencia los trabajos que en el ámbito internacional en materia de lucha contra la corrupción han sido desarrollados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), así como las medidas desarrolladas por

los países más avanzados en la lucha contra la corrupción, que además son los situados en los mayores niveles de desarrollo, o en el ámbito nacional las propuestas de Transparencia Internacional-España para combatir la corrupción política e institucional.

Algunas de las líneas a desarrollar para luchar contra la corrupción en nuestro país serían.

– *Fomentar la sensibilización contra la corrupción y el fraude*, instalando en la opinión pública la percepción de que estas conductas ocasionan graves daños no solo al interés colectivo, sino a los propios intereses particulares de los ciudadanos y ciudadanas, interiorizando la importancia de eliminar estas prácticas tanto en el ámbito público como privado. Solo será posible implantar una cultura de tolerancia cero contra la corrupción si los ciudadanos asumen un sentido de la responsabilidad sobre los recursos públicos, tanto desde el punto de vista de la recaudación como de su gestión y su distribución. El compromiso con lo público pasa por instaurar una cultura de corresponsabilidad que extienda el deber moral no solo de pagar impuestos, sino de corresponsabilizarse en el uso de los mismo y en exigir responsabilidades por la gestión fraudenta de estos.

– *Promover mayores niveles de transparencia en las administraciones públicas y en las instituciones*, fundamentalmente en los partidos políticos y en las instituciones públicas. La transparencia es la mejor vacuna contra la corrupción y el fraude. Conocer el qué, el quién y el cómo en la gestión de los recursos públicos disminuye las oportunidades de hacer trampas o de actuar con favoritismos o prebendas, que si bien no los elimina totalmente sí que incrementa de manera considerable las posibilidades de que las actuaciones fraudulentas se conozcan.

– *Desarrollar medidas disuasorias de los comportamientos corruptos y fraudulentos*. Los mayores niveles de transparencia deben ir acompañados de la implementación de medidas que disuadan las actuaciones corruptas, ya sea a través de normativas genéricas contra la corrupción o el fraude, mediante la articulación de medidas antifraude en las legislaciones específicas, o mediante la implantación de códigos de conducta y comportamiento éticos, que incluyan mecanismos de vigilancia y control que actúen como barrera frente a los comportamientos corruptos.

– *Incrementar la eficacia y eficiencia de la administración de justicia y del resto de poderes públicos en la lucha contra la corrupción*. La lucha contra la corrupción no solo se sustenta con el compromiso ciudadano, una legislación adecuada o con la simple implantación de códigos de conducta, sino que necesita de medios suficientes para resultar efectiva. De poco sirven las medidas preventivas o disuasorias si desde las administraciones públicas no se disponen de medios suficientes para hacerlas efectivas. Así pues resulta necesario que desde los poderes públicos se asuma que la lucha contra la corrupción se sustenta fundamentalmente en la adecuada y suficiente dotación de recursos humanos y materiales, que permitan tanto el ejercicio eficaz de medidas preventivas como represivas. Incrementar y mejorar los recursos materiales, pero fundamentalmente humanos de las administraciones públicas permite un mayor control y eficacia en la gestión de recursos públicos. Así mismo una mejora de los recursos de las administraciones dedicadas a la lucha contra la corrupción y el fraude, o de la propia administración de justicia, son imprescindibles para luchar eficazmente contra la lacra de la corrupción.

– *Eliminar las regulaciones, estructuras, prácticas o políticas que favorezcan la corrupción*. Es necesario revisar todos aquellos ámbitos de la gestión pública o privada que habitualmente

suelen concentrar los mayores niveles de corrupción, no solo para introducir mayores mecanismos de transparencia, sino a fin de introducir regulaciones que eliminen o dificulten las prácticas corruptas. Así los ámbitos relacionados con la financiación de los partidos políticos, las subvenciones públicas, la gestión de recursos y la prestación de servicios públicos por el sector privado, los mecanismos de contratación pública o el ámbito de la regulación urbanística deben ser revisados, no solo para mejorar los mecanismos de transparencia sino también para corregir aquellas regulaciones que favorezcan los comportamientos corruptos o fraudulentos

– *Aumentar el control social sobre las instituciones y los representantes públicos.* Los representantes públicos se deben al interés general, por ello es necesario extremar las medidas que impidan que frente al interés general se primen intereses propios o de entidades, particulares o empresas que vayan en contra del interés general. La transparencia en las agendas públicas de los representantes públicos, la regulación de los grupos de interés, el control de los conflictos de intereses o la dación de cuentas en los ámbitos políticos y frente a la opinión pública y los medios de comunicación deben ser asumidos como imprescindibles e inexcusables.

– *Educar en la honradez en una sociedad con mayor justicia social, bienestar y oportunidades.* Aunque la corrupción se sitúa como uno de los principales problemas para la opinión pública los ciudadanos, también consideran que en nuestro país somos excesivamente tolerantes con ella, y lo que resulta más preocupante es que según indicaba el barómetro del Instituto de Estudios Fiscales de enero de 2013 el 42% de los jóvenes de 16 a 24 años justificaba, por ejemplo, la evasión de impuestos, con argumentos como «hay circunstancias en la vida personal o de una empresa que justifican un cierto fraude para salir adelante» o «el fraude es algo consustancial a los impuestos, todos tienden a hacerlo y de este modo se consigue un cierto equilibrio». Posiblemente este dato también esté relacionado con la situación laboral y las pésimas expectativas de vida que tienen la mayoría de jóvenes de nuestro país, que aunque están en desacuerdo y sufren los recortes sociales ven socialmente admisible un cierto nivel de fraude y corrupción.

Ninguna medida de lucha contra la corrupción y el fraude resulta eficaz si no se sustenta sobre un modelo social que garantice la prestación de servicios básicos para todos los ciudadanos y ciudadanas, que garantice la igualdad de oportunidades y la justicia social y preserve los derechos sociales, económicos y laborales de sus ciudadanos. Así pues, no resulta extraño que los países más avanzados en la lucha contra la corrupción sean al mismo tiempo los más desarrollados socialmente, lo que constata que el binomio corrupción y desigualdad van indisolublemente unidos.

### **C. Identificación de posibles sinergias y mecanismos de cooperación entre los actores implicados en la prevención, investigación y denuncia de la corrupción**

Más allá de entrar en las diversas sinergias y mecanismos de intervención o cooperación entre los actores implicados en la prevención, investigación y denuncia de la corrupción, desde la UGT del País Valenciano consideramos que ha llegado el momento de avanzar en un Pacto Social contra la Corrupción en el ámbito del País Valenciano que impulsado desde el Consell de la Generalitat Valenciana y con la participación de los partidos políticos con representación parlamentaria y las principales instituciones, entidades y organizaciones socioeconómicas de

nuestro país fije la medidas concretas y la hoja de ruta para acabar con la corrupción en todos los ámbitos de nuestra sociedad, que identifique claramente la corrupción como una de las mayores lacras de nuestra sociedad y fije los compromisos de la administración pública valenciana y de los agentes sociales y económicos para erradicar la corrupción y el fraude, implementando medidas tanto desde el punto de vista de la prevención como desde la represión y con el objetivo de instaurar en la sociedad valenciana una cultura social de tolerancia cero contra la corrupción y el fraude, que reconcilie a los ciudadanos y ciudadanas valencianas con sus instituciones y, tal y como expresó el president de la Generalitat, Ximo Puig, permita «recuperar el orgullo de los valencianos» y «levantar la hipoteca reputacional» de la Comunitat Valenciana.

#### **D. Propuestas de futuro**

A continuación indicamos algunas propuestas que a juicio de la UGT-PV deberían desarrollarse en el ámbito del País Valenciano a fin de avanzar en la lucha y la erradicación de la corrupción y el fraude:

1. *Reforzar los mecanismos de control interno de los partidos.* Estableciendo mecanismos de alerta temprana que impidan los comportamientos corruptos de los representantes políticos.
2. *Compromiso de apartar a los corruptos de la estructura de los partidos y de la vida pública.* No basta con las manifestaciones públicas de repudio a los corruptos, sino que debe quedar manifiestamente claro que los corruptos son apartados de sus responsabilidades públicas y también de las que ostenten en el ámbito interno de sus partidos. Para ello también resulta imprescindible delimitar claramente y sin ambigüedades el ámbito de las responsabilidades políticas y penales, garantizando en cualquier caso el derecho a la presunción de inocencia.
3. *Regulación clara de la financiación y las donaciones a los partidos y a las organizaciones o entidades de interés general.* Deben regularse de forma clara los mecanismos de financiación de los partidos políticos y de aquellas entidades u organizaciones de interés general que reciben fondos públicos, garantizando el uso adecuado de los mismos y dotándoles de los medios suficientes que les permitan desarrollar de manera eficaz las funciones de interés general que tienen atribuidas.
4. *Reparación del daño causado.* No basta con la condena social y penal de los corruptos, sino que es necesario garantizar que se repara el daño causado a la sociedad.
5. *Retribuciones públicas suficientes y transparentes.* En una sociedad democrática los representantes públicos han de ser retribuidos de manera adecuada, lo que garantiza que todos los ciudadanos puedan acceder al ejercicio de las responsabilidades públicas independientemente de su condición social o económica y garantizando así mismo su independencia en la toma de decisiones, pero esta retribución además de adecuada ha de ser transparente, evitando las duplicidades o las retribuciones opacas.
6. *Regular de forma clara el régimen de incompatibilidades.* Determinando aquellas responsabilidades que exijan dedicación exclusiva, sus respectivas incompatibilidades y estableciendo al mismo tiempo mecanismos que eviten las actuaciones corruptas derivadas de los conflictos de intereses.

7. *Independencia y recursos para los cuerpos de intervención de la administración.* Se debe garantizar la independencia de todos los empleados públicos, y fundamentalmente de aquellos que tienen la responsabilidad directa de controlar la gestión económica de los recursos públicos, dotándoles al mismo tiempo de los medios necesarios para que puedan desarrollar sus tareas de manera eficaz, y eliminando cualquier actuación que obstruya el ejercicio de sus funciones.

8. *Control en la licitación y contratación pública.* La contratación del sector público moviliza más del 15% del PIB del Estado y afecta a multitud de empresas de nuestro país. A través de la misma, los poderes públicos participan de forma directa e indirecta en el desarrollo socioeconómico y político del país. Su regulación es, por lo tanto, un instrumento fundamental para impulsar un modelo de Administración Pública, un modelo productivo y un modelo de sociedad, mediante la inclusión de forma general en el sistema de contratación pública de consideraciones de carácter social, medioambiental y laboral, con fundamento en el interés público, así como medidas que aseguren la eliminación de las prácticas corruptas, como las siguientes:

- Obligación de justificar mediante una memoria las causas concretas que fundamentan la contratación.
- Información obligatoria acerca de la propiedad real de las empresas que acuden a las licitaciones.
- Máximo nivel de publicidad, a través de la contratación electrónica, en todos los pasos de la contratación pública.
- Establecer de manera reglada y expresa los supuestos de prohibiciones para formar parte de los órganos de contratación, para eliminar los conflictos de interés.
- Obligación de dar publicidad a las deliberaciones e informes de los órganos de contratación.
- Reforzar las garantías de los empleados públicos que se designen para participar en el órgano de contratación.
- Introducir los «pactos de integridad» entre las administraciones públicas y las empresas, comprometiéndose a seguir «códigos de conducta» controlados por una organización independiente no retribuida.
- Incluir en la regulación legal de la contratación del sector público que los sindicatos más representativos participen en las juntas consultivas de contratación u órganos de la Administración que desempeñen este cometido, pudiendo evacuar las correspondientes consultas sobre cualquier aspecto de la licitación y/o como elemento necesario y responsable ante la externalización de una gestión de servicio público o la prórroga de una adjudicación.
- Ante la decisión de una administración de externalizar-privatizar algún servicio, se exigirá la negociación con los sindicatos más representativos para evitarlo y, si esto no se consigue, se deberá negociar para fijar limitaciones y criterios y así intentar paliar los efectos negativos de dicha externalización y/o privatización puedan conllevar.

9. *Garantizar la independencia y los medios de la Sindicatura de Comptes.* Al igual que los cuerpos de intervención, la Sindicatura de Comptes juega un papel fundamental en el control y la eliminación de los comportamientos corruptos, por lo que resulta imprescindible garantizar la

independencia de sus integrantes y de todos los empleados públicos a su servicio, así como la suficiente dotación de medios que garantice su actividad de forma rápida y eficaz.

10. *Regular las «puertas giratorias».* No con el objetivo de cuestionar o impedir la incorporación de aquellos ciudadanos que han ostentado responsabilidades políticas a la actividad privada, sino como mecanismo para evitar el pago de favores o el tráfico de influencias.

11. *Establecer mecanismos de denuncia de los comportamientos corruptos,* con el objetivo de facilitar la denuncia de comportamientos corruptos y fraudulentos tanto en el ámbito de las administraciones públicas como en el ámbito privado, y garantizando la protección de los empleados públicos que en el ejercicio de sus funciones denuncian presuntos casos de corrupción, regulando la figura del *whistleblower* (informante) en los términos que viene reclamando la OCDE a España desde 2006.

12. *Garantizar el acceso a la información y la independencia de los medios de comunicación.* No solo es necesario garantizar el acceso a la información de los medios de comunicación, pilar de una sociedad democrática y fundamento de la transparencia, sino que resulta necesario establecer mecanismos que garanticen su independencia y fundamentalmente la de los profesionales del sector a fin de garantizar una prensa libre al servicio de los intereses generales de la ciudadanía.

13. *Profundizar en los mecanismos de participación democrática.* El voto consciente y responsable debe ser el mejor y último control frente a la corrupción. Una sociedad con amplios mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones y de control sobre los responsables políticos y los gestores de recursos públicos permite que, por encima de los mecanismos de control administrativo o judicial, se sitúe el control que periódicamente ejercen los ciudadanos con el ejercicio del sufragio, que debe actuar como instrumento de depuración y nunca de legitimación o de exoneración de los comportamientos ilícitos.

## 2.14. Confederación de Organizaciones Empresariales de la Comunitat Valenciana (CIERVAL)

### A. *El estado de la cuestión. Una consideración general desde el punto vista de su institución*

No cabe duda de que la avalancha de casos de corrupción que han salido a la luz en la Comunidad Valenciana en los últimos años han producido una sensación generalizada de que política y corrupción van de la mano y una falta absoluta de confianza en las instituciones, como se refleja en las encuestas que, año tras año, muestran como los ciudadanos consideran a los políticos uno de los principales problemas de este país.

Lamentablemente, esto perjudica a la mayoría de no corruptos, cuyo trabajo y dedicación se ven puestos en entredicho.

La corrupción crea muchos problemas a nuestra sociedad: genera desconfianza, incentiva nuevos comportamientos poco éticos, sustrae recursos que podrían ir destinados a fines sociales, hace poner en duda el valor del esfuerzo y afecta a la conciencia fiscal de los ciudadanos.



Desde el punto de vista empresarial, los casos ligados a nuestra Comunidad dañan además las relaciones comerciales de nuestras empresas ya que la imagen de los valencianos como pueblo ha quedado afectada, pese a que no somos la única comunidad autónoma en la que se han producido estos casos aunque sí, probablemente, a la que se le ha dado más eco en los medios de comunicación. Por otro lado, los indicios de conductas poco ejemplares entre los responsables de los gobiernos nacionales, autonómicos y locales no ayudan a consolidar la confianza de los mercados. Se hace necesario, por tanto, atajar este problema de manera rotunda.

## **B. Medidas de prevención**

Para luchar contra la corrupción política, es fundamental que haya una «tolerancia cero» frente a este tipo de comportamientos. Esta «tolerancia cero» debe operar en los propios partidos políticos, pero también en la sociedad en general. En el primer caso, actuando con firmeza y apartando a los corruptos tanto del partido como de cualquier cargo público. Ello sin perjuicio de que no se debe olvidar la presunción de inocencia, elemento sustancial del Estado de Derecho, por lo que la prudencia obliga a tener en cuenta que las condenas las hacen los tribunales tras un procedimiento con las debidas garantías, debiendo evitarse la estigmatización pública de las personas no condenadas, cuya credibilidad, si luego se demuestra su inocencia, será muy difícil de recuperar.

Desde el punto de vista social, es necesario que haya una concienciación generalizada, desde la infancia, de que los comportamientos poco éticos no son aceptables en ningún ámbito. Si todos consideramos que lo normal es actuar de manera ética en el día a día, seremos menos tolerantes con la corrupción. Hay países en los que sus ciudadanos, debido a su educación, censuran gravemente pequeñas acciones como, por ejemplo, viajar en metro sin pagar el billete, por lo que con más razón no consideran aceptable la corrupción de sus cargos públicos y les sancionan por ello. No cabe duda de que en España la crisis ha servido de revulsivo para empezar a tomar conciencia de que no debemos aceptar determinadas situaciones. Si los partidos políticos y cargos públicos perciben que un comportamiento corrupto puede suponer no sólo una sanción jurídica sino también una reprobación moral por parte de la sociedad, que tiene su reflejo en las urnas, se dará un primer paso fundamental para acabar con este problema. Sólo si los actos tienen consecuencias se podrá avanzar para solucionar la corrupción.

Otro instrumento fundamental de prevención es la transparencia. Se hace necesario que los ciudadanos puedan conocer de manera fácil y accesible los procesos de nombramiento de los cargos públicos, la administración y destino de los fondos públicos, los procedimientos de contratación, etc. En este sentido se han dado pasos importantes a partir de la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que obliga a todas las instituciones a facilitar dicha información, a la que siguió la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana en la Comunitat Valenciana. Éste es el camino a seguir para favorecer la confianza en el funcionamiento de las instituciones. Igualmente, los cargos públicos tendrían que estar dispuestos, en cualquier momento, a dar explicaciones de todas aquellas cuestiones que generen dudas o suspicacias en la opinión pública.

Finalmente, es de gran importancia la aprobación de códigos éticos y de buen gobierno en el seno de los partidos e instituciones, que sean aprobados por sus órganos de gobierno con el mayor consenso posible y aplicados de manera efectiva. De esta manera, se establecen unas pautas de conducta que serán conocidas por todos los incluidos en su ámbito de aplicación, así como las consecuencias que dichas conductas poco éticas van a tener en la propia organización, más allá de las establecidas por la ley.

### **C. Identificación de posibles sinergias y mecanismos de cooperación entre los actores implicados en la prevención, investigación y denuncia de la corrupción**

Para atajar la corrupción, se hace necesario que estos actores tengan plena autonomía de funcionamiento, pudiendo actuar sin injerencias de ningún gobierno o partido político, y dispongan de los medios suficientes. La lucha contra la corrupción exige de inspecciones bien programadas y una acción decidida de la Inspección y de la Fiscalía.

La justicia tiene que ser rápida y eficiente, impulsándose una mejor colaboración y cooperación con las fuerzas de seguridad.

### **D. Propuestas de futuro de cada institución**

De cara a trabajar conjuntamente en que la corrupción política pase a ser un recuerdo del pasado en nuestra comunidad, CIERVAL realiza las siguientes propuestas que considera que deberían ir en la misma dirección en todo el territorio español, dándose igualdad de trato a los mismos hechos en las distintas comunidades autónomas:

#### *Sistema judicial*

- Dotar a la justicia de mayores medios para que las causas judiciales no se prolonguen en exceso en el tiempo, lo que perjudica tanto al investigado, que puede verse afectado por un juicio mediático paralelo, como a la sociedad en general debido a la sensación de impunidad que se genera ante este tipo de delitos.
- Los condenados por sentencia firme por este tipo de delitos no deberían poder acceder a ningún cargo público en el futuro y deberían adoptarse las acciones suficientes para garantizar la devolución íntegra de las cantidades indebidamente apropiadas. Así mismo, se deberían evitar los indultos en casos de corrupción.
- Garantizar la autonomía de los órganos encargados de la lucha contra la corrupción, dotándoles de los medios que se consideren necesarios y de la autoridad suficiente para que tengan capacidad para actuar contra quien no colabore con ellos.
- Adoptar las medidas necesarias para evitar filtraciones a la prensa desde los juzgados, mientras se mantenga el secreto de sumario, como medio de garantizar el éxito de las investigaciones.
- Garantizar protección a aquellas personas que denuncien este tipo de delitos y evitar que aquellos que realicen acusaciones que se demuestren manifiestamente falsas queden impunes, ya que este tipo de procesos, especialmente cuando tienen un seguimiento en los medios de comunicación, pueden perjudicar gravemente a aquellas

personas que finalmente son absueltas— tanto en su reputación y entorno familiar como en su carrera profesional y hacienda—, así como a las instituciones a las que pertenecen.

#### *Economía y contratación pública*

- Favorecer un sistema de subvenciones y concesión de contratos públicos claro y dotado de un control efectivo.
- Crear unas reglas claras y un sistema transparente de colaboración público-privada, en el que tanto las empresas como la administración asuman sus responsabilidades, de forma que la empresa ingrese los beneficios obtenidos pero también asuma las pérdidas.
- Apoyar la responsabilidad social como un modelo de gestión voluntaria para las empresas.
- En tanto que hay estudios que demuestran que corrupción y economía sumergida van de la mano, se hace necesario un plan eficiente para luchar contra la misma de manera que se intente acabar con la cultura permisiva del fraude en la sociedad.

#### *Gobierno y Administración*

- Favorecer unas instituciones eficaces e imparciales basadas en la meritocracia, evitándose los puestos irrelevantes y dotando a los cargos públicos de un salario acorde con su responsabilidad real.
- Continuar impulsando la transparencia como una de las principales herramientas de que disponemos para intentar evitar este tipo de delitos. Esto implica que se adopten los mecanismos necesarios para que ningún gobierno o administración pueda negarse a facilitar documentos que deberían ser públicos y accesibles.
- Trabajar conjuntamente para evitar la demonización de la Comunidad Valenciana y que acabemos convirtiéndonos en paradigma único de la corrupción, pese a que se han dado casos en todo el territorio español. Esto podría propiciar que se cree una imagen distorsionada de la sociedad valenciana que en nada beneficia a nuestras empresas y a la atracción de inversiones y negocio.
- Promover las buenas prácticas en la vida pública y hacer publicidad de las mismas en los medios de comunicación, que se hable también de lo que se hace bien y quién lo hace como modo de incentivar comportamientos similares.

#### *Educación*

- Fomentar la sensibilidad hacia la defraudación y la corrupción, a través de la educación y de campañas de concienciación. Es necesario que se potencie la sensibilidad hacia el dinero público, tanto desde su recaudación hasta su utilización.
- Fomentar la educación en valores desde la infancia, de manera que los jóvenes de hoy y adultos de mañana reprueben comportamientos poco éticos en sus dirigentes y en ellos mismos.

### A. El estado de la cuestión. Una consideración general desde el punto vista de su institución

*El estado de la cuestión desde la perspectiva del Derecho penal: ¿Actualmente es eficaz el Derecho penal para combatir la corrupción pública?*

Es un hecho constatable que la llegada de la crisis económica a nuestro país motivó una mayor persecución de los delitos relacionados con la corrupción pública, lo cual se ha traducido desde hace unos pocos años en un mayor número de condenas penales. Antes de la llegada de la crisis económica a nuestro país existía cierta indiferencia social y tolerancia hacia los comportamientos corruptos de los cargos públicos, de forma que los hechos que llegaban a los tribunales eran pocos, y por tanto también eran escasas las condenas, a pesar de que las cifras de corrupción debían ser aproximadamente como las actuales o mayores. Es probable que no exista más corrupción ahora que en los años ochenta y noventa, pero actualmente se persiguen más estas conductas (hay órganos especializados, hay más denuncias, más vigilancia ciudadana). Además, hasta hace unos años las escasas condenas que se dictaban eran indultadas por el gobierno de turno la mayoría de las veces. En un estudio publicado al respecto se recogen las siguientes cifras de indultos en años especialmente llamativos: en el año 2000, son casi 350 los indultados por cada 1.000 condenados por corrupción, frente a los 17 indultos por cada 1000 condenados por los demás delitos; y en el año 2006 hay 225 indultos por cada 1000 condenados por corrupción, frente a los 3 indultos por cada 1.000 condenados por los demás delitos<sup>1</sup>

Actualmente es cuantificable el mayor número de condenas, e incluso puede decirse que los tribunales han cambiado la forma de interpretar algunos delitos para aplicar con más extensión los tipos penales. Todo ello demuestra que el derecho penal puede ser eficaz (aunque lento). La mayor sensibilidad social hacia las conductas corruptas ha acabado reflejándose en la actividad judicial, lo cual se aprecia también en la forma de ejecutar las penas por estos delitos, que actualmente es más severa que para el resto de condenados (no concesión a los condenados por corrupción de beneficios como la suspensión de la pena o el régimen abierto de cumplimiento en prisión).

### B. Medidas de prevención que deberían adoptarse o ser potenciadas

A) *¿Son necesarios nuevos delitos?*

No es necesario introducir nuevas figuras delictivas. La carga coactiva actual del título XIX del Código Penal es suficiente para reprimir las conductas relacionadas con la corrupción pública.

B) *¿Qué tipo de reformas penales son necesarias?*

1. Hay que realizar determinados ajustes técnicos en la redacción de algunos de los delitos del título XIX del Código Penal, porque determinadas figuras se cruzan entre sí y es difícil en muchas ocasiones determinar cuál de los delitos existentes es el que debe aplicarse al caso. Ello

<sup>1</sup> Estudio publicado por DOVAL PAIS, A., «Delitos de corrupción pública: indultos y condenas», en *Corrupción pública: Cuestiones de política criminal (I)*, (dir. A. Jareño Leal), Ed. Iustel, 2014, pág. 55-56.)

conlleva una labor desmenuzadora por parte de los que intervienen en el proceso penal (jueces, abogados y acusación) que, junto con otros factores, como la complejidad de los procedimientos de contratación, la existencia de tramas empresariales, o la de paraísos fiscales, da lugar a que los procedimientos penales se alarguen mucho en el tiempo. La creación de órganos judiciales especializados en esta materia podría acelerar dichos procedimientos.

2. Debiera establecerse una diferencia penológica visible en estos delitos para el autor que es cargo público y para el que sólo es funcionario. El marco penal previsto es el mismo cuando el autor del delito es el presidente de una comunidad autónoma, o un ministro, que cuando es el técnico de un pequeño municipio, y sin embargo la responsabilidad no es la misma. Cuando un cargo público delinque produce un daño añadido al propio sistema democrático, por lo que debería reflejarse esta diferencia a la hora de establecer el marco penal genérico en el Código.

### ***C. Identificación de posibles sinergias y mecanismos de cooperación entre los actores implicados en la prevención, investigación y denuncia de la corrupción, y propuestas de futuro de cada institución***

La Universitat de València podría colaborar de manera útil en la formación especializada de cargos públicos electos que desarrollan tareas de gestión e intervienen en materia de contratación pública y urbanismo, especialmente en los ayuntamientos, que es donde se produce la mayor cifra de delitos. La materia de contratación pública puede resultar compleja desde el punto de vista del Derecho administrativo para aquellas personas ajenas a esta materia, y además existe desconocimiento sobre los delitos que pueden tener lugar en relación con dicha actividad. Por eso sería especialmente útil una formación específica en este campo para quienes detentan en los municipios tareas de gestión de los bienes públicos.

## **2.16. Salma Cantos (professora de la Universitat Politècnica de València)**

### ***A. El estado de la cuestión. Una consideración general desde el punto vista de su institución***

Desde el punto de vista normativo se han hecho avances relevantes; tanto con las diversas leyes de transparencia aprobadas, como también con el código de buen gobierno. Parece que comienza a tomarse conciencia de la situación, sin embargo, atendiendo a la gravedad de lo acontecido, en cuanto a casos de corrupción se refiere, la reacción no es lo suficientemente contundente, especialmente, en cuanto al reproche ciudadano hacia tales conductas. Ello es uno de los principales problemas, y no entendido desde el punto de vista electoral, sino desde el punto de vista de exigencia del ciudadano de otro tipo de comportamiento y tolerancia con la corrupción; ya no sólo para con la clase política, sino con relación a las instituciones.

Por lo que respecta al ámbito de la transparencia, y su aplicación/cumplimiento, el nivel sigue siendo muy poco satisfactorio. El acceso a la información sigue siendo rechazado como regla general, desatendiendo las pautas y derechos previstos en la ley de manera sistemática, tanto en administraciones locales, como en la Administración autonómica. Igualmente, se aprecia una

grave carencia de medios materiales para dar cumplimiento (escaneo de documentos, fotocopias, emisión de copias de CD, etc.).

### ***B. Medidas de prevención que deberían adoptarse o ser potenciadas***

La transparencia precisa de más formación y sensibilización en las administraciones.

Resulta preciso que los órganos de control (consejo de transparencia o poder judicial) sean contundentes y reprueben enérgicamente dichas prácticas; para ello es preciso que los asuntos lleguen a tales instancias (hecho que no se está produciendo en el ámbito de la irregularidad administrativa).

El Consejo precisaría tener más capacidad de intervención, para tener una reacción rápida y rotunda. Convendría prever la posibilidad de denunciar casos de opacidad ante el Consejo de modo anónimo.

Convendría que para el control judicial penal, también se crease un plataforma/buzón que permitiese que la ciudadanía pusiera en conocimiento posibles situaciones de irregularidad, sin que sea preciso ni necesario que ello se haga a través de la Agencia Antifraude, ya que ya existen otros mecanismos, como es la propia Fiscalía.

Convendría hacer campaña de sensibilización de la gravedad de consentir o no denunciar prácticas irregulares; y accionar todos los mecanismos a ese respecto.

### ***C. Identificación de posibles sinergias y mecanismos de cooperación entre los actores implicados en la prevención, investigación y denuncia de la corrupción***

Conviene crear una plataforma para la ciudadanía/empresas, en las que éstas/éstos puedan denunciar prácticas irregulares, tanto penales como administrativas, de modo anónimo.

Mayor asistencia jurídica en el ámbito de Derecho Administrativo, en los juzgados y tribunales que instruyen delitos contra la Administración.

Y como principal medida preventiva: intensificación de la transparencia real, e involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones.

### ***D. Propuestas de futuro***

Establecimiento de mecanismos de control inmediato para la falta de transparencia por parte de las Administraciones públicas.

Establecimiento de canales para el sector privado (ciudadanía y empresa) para que puedan denunciar tanto prácticas irregulares, como prácticas reprochables, desde el punto de vista del buen gobierno.

Campañas de puesta en valor y visibilización de conductas ejemplarizantes.

### 3. RESUM DE LES INTERVENCIIONS EN LA JORNADA

Obertura de l'acte per la **vicepresidenta del Consell, Mónica Oltra**, qui agraeix la iniciativa i la presència dels participants. L'assistència de persones que exerceixen responsabilitats importants en aquests àmbits de prevenció i lluita contra la corrupció demostra la rellevància d'aquest tipus de jornades.

La vicepresidenta insisteix que la transparència ha de començar per un mateix. Per això, el govern del Consell té com un dels seus 5 eixos fonamentals el de la transparència. Per aquesta voluntat política s'explica la creació d'un departament específic per a la matèria: la Conselleria de Transparència. Des d'ella s'han implementat moltes polítiques actives en aquest terreny. El Codi de Bon Govern, el Portal de Transparència, l'enfortiment de la Inspecció de Serveis, etc. Potser siguin petites accions, però són irreversibles. Qui vulga canviar aquestes polítiques ho haurà de fer a millor, mai a pitjor.

En resum, l'obligació del govern és contribuir tot el possible a crear un clima anticorrupció.

Seguidament pren la paraula el **conseller de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, Manuel Alcaraz**, qui indica que la Transparència té un doble valor: d'un costat, serveix per a recuperar la confiança de la ciutadania i, de l'altre, com a tallafoc contra la corrupció.

Segons la seua opinió, perquè es produïska la corrupció ha d'existir una «economia fàcil», de baixa productivitat, en la qual preval el benefici ràpid abans que l'enfortiment del teixit productiu o la responsabilitat social. A més hi ha d'haver un poder polític «tendent a l'autoritarisme», de baixa qualitat democràtica, procliu a prendre decisions allunyades del control ciutadà. En definitiva, una societat amb pocs valors i un marc legal ineficient que permet al corrupte sentir-se immune.

El futur està determinat, segons les paraules del conseller, pel canvi de cicle econòmic que estem vivint, ja que ara la corrupció es percep com una «violència simbòlica» que s'exerceix en contra dels sectors socials més perjudicats per la crisi econòmica. Cal entendre el cost real de la corrupció, en totes les seues dimensions. Però també posar en valor l'«esperança activa», és a dir, la lluita que determinats agents socials i persones duen a terme en contra de la corrupció, movent-se contra la corrupció. La Conselleria de Transparència pretén ajudar en aquest procés social. Per això es va crear aquesta conselleria.

De moment, segons el conseller, la Comunitat Valenciana està recuperant la seua reputació i convertint-se en un referent en el camp de la transparència.

El representant de la **Sindicatura de Greuges, senyor Miguel Ángel Blanes**, inicia la seua intervenció agraïnt a tots els presents la seua presència. Per a ell, l'èxit de la convocatòria mostra una voluntat compartida d'avançar en la lluita contra la corrupció i encaixa perfectament en una demanda majoritària de la nostra societat, de la qual ell mateix pot donar fe pel volum de queixes que els ciutadans formulen davant la seua institució en relació amb assumptes de corrupció.

En la seua opinió, és clar que les mesures que es requereixen deuen ser tant preventives com repressives. No obstant això, no s'entén que es tarde tant a posar-les en marxa. Fa falta més dinamisme, i això és qüestió de voluntat.

D'altra banda, també assenyala que és important estendre les actuacions anticorrupció a l'àmbit estrictament administratiu. És a dir, no pot ser que acudir a la jurisdicció contenciosa administrativa siga tan costós i amb uns terminis de resolució tan llargs. Això desincentiva l'ús d'aquesta via, que podria ser especialment eficaç.

El representant de la **Sindicatura de Comptes, senyor Mira Perceval**, pensa que en la lluita contra la corrupció és importantíssim tindre clar quin paper exerceix cadascun dels actors que participen en aquest assumpte. Més que res, per a no generar expectatives falses que no es poden complir. És a dir, no es pot exigir tot a tots. Per exemple, la Sindicatura de Comptes no té com a missió la persecució dels corruptes, sinó detectar les fallades de gestió, que poden ser o no corrupteles. I sembla oblidar-se això quan es mira aquesta institució en un context sociopolític com el que hem viscut els últims anys.

El senyor Mira recorda que la Sindicatura no té unes competències similars a les del Tribunal de Comptes. És a dir, no posseeix potestat sancionadora ni tampoc la capacitat de reclamar informació a tercers. Una limitació que hauria de corregir-se si es pretén que tinga un paper més actiu en la lluita contra la corrupció.

Per la seua banda, el representant de **Jutges per a la Democràcia, senyor Ximo Bosch**, trasllada als presents la preocupació que suposen per al món judicial els casos de corrupció. És evident, que ells (jutges i fiscals) juguen un paper central, però solament poden donar una reposada tardana i, per tant, no efectiva (el mal ja està fet). L'única cosa efectiva és la prevenció i ací hi ha moltes coses per fer, com canviar certes normes administratives o aprovar nous codis de conducta.

Des del seu punt de vista, existeix una gran desproporció entre la importància d'aquest tipus de delictes i els mitjans amb què es compta per a fer-los front. Es necessiten més pèrits especialitzats en delinqüència financera, més jutjats i magistrats, més independència dels òrgans de govern dels jutges (que no estiguen sotmesos a pactes polítics), processos més àgils,



penes més concordes amb la importància d'aquest tipus de delictes (es modifiquen les lleis per a tindre condemnes de gairebé cadena perpètua, però al mateix temps es mantenen unes penes «suaus» per als casos de corrupció).

L'**advocada general de la Generalitat, senyora Ma José Rodríguez**, pensa que és un objectiu prioritari per a les institucions democràtiques recuperar la confiança de la ciutadania. Per a això proposa una sèrie de mesures, entre les quals:

- Complir amb rigorositat les mesures de control (Sindicatura, Intervenció, etc). Si s'haguera actuat així, potser no hi hauria hagut tants casos de corrupció.
- Millor dotació de mitjans, que implica també més formació per als advocats de la Generalitat (per a estar més capacitats en el tractament d'aquests temes).
- Millorar la tipologia de les infraccions i de les sancions (per exemple, no s'entén que en els procediments de concessió de subvencions es concentre tota l'atenció en el procediment que desemboca en la concessió i no s'atenga al procediment de justificació d'aqueixes mateixes subvencions).
- Protecció efectiva per als funcionaris que denunciïn casos de corrupció o irregularitats.

També insisteix que cal anar més enllà de l'administració de la Generalitat. Cal atendre el sector públic, que és on es concentra la majoria dels casos (Noos, Taula, etc.), perquè és ací on hi ha menys controls.

El **sotssecretari de la Conselleria de Transparència, senyor Alfonso Puncel**, com a responsable de la Inspecció de Serveis de la Generalitat, explica la situació en la qual es va trobar, fa un any i mig, aquest servei. Per això han hagut de fer un treball de «recuperació» (s'ha triplicat el nombre d'inspectors i tècnics d'aquest servei en un any). De fet, la importància central d'aquest servei per al govern del Botànic explica que ara estiga adscrit a la Conselleria de Transparència.

En aquests moments s'està treballant en un nou pla d'Inspecció i en l'engegada d'un sistema d'alertes ràpides que permeta detectar immediatament els comportaments irregulars en les zones més sensibles de l'administració. És molt important que es compartisca la informació.

El **president del Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers de l'Administració Local (COSITAL València), senyor Javier Biosca**, incideix en la «solitud» dels habilitats de caràcter nacional dels ajuntaments (secretaris, interventors, tresorers). Ells fan front a les pretensions d'irregularitat o il·legalitat sense el recolzament d'una estructura a la qual puguen acudir quan tenen problemes.

Reclama poder treballar amb independència. En un doble sentit: d'una banda, més estabilitat en l'ocupació (actualment la conjunció de la restricció de la taxa de reposició de funcionaris públics

dictada pel govern central i, per tant, l'elevada taxa d'interinitat, situada en un 50% dels efectius, els fan més vulnerables a les pressions que puguen tindre). D'altra banda, més independència en l'exercici de les seues funcions (menys llocs de lliure designació i concursos de trasllats més nets; no pot ser que els funcionaris encarregats del control hagen estat nomenats per lliure designació).

A més, el senyor Biosca pensa que és necessari comptar amb els professionals de l'administració local per a redactar els textos normatius que regulen el funcionament d'aquesta administració pública. No pot ser que es redacte normativa «en frau de llei» (per exemple, un tipus de contracte pensat com a excepcional, els contractes menors, són el sistema general en un ajuntament menut).

D'altra banda, el representant de COSITAL exigeix que s'aclarisquen les competències entre l'administració local i la Generalitat. No pot ser que s'implanten mesures sense comptar amb els ajuntaments, duplicant moltes vegades els serveis i, per tant, el seu cost.

També, des de la seua perspectiva, és rebutjable «l'aparença de control», és a dir, un control formal que no té cap repercussió. No pot ser que els secretaris d'ajuntament posen objeccions a alguna actuació municipal, que el responsable polític els ignore i que no passe res. Cal canviar la normativa de control intern dels ajuntaments (que no ha canviat des de fa molt temps).

El **representant de GESTHA (Sindicat de Tècnics del Ministeri d'Hisenda), senyor Francisco Gaspar**, pensa que l'extensió excessiva del sistema de lliure designació dels funcionaris de l'Agència Tributària és un problema de primer ordre, perquè, de qui és la responsabilitat? Dels funcionaris? O de la cadena de transmissió de decisions polítiques? En aquest sentit, també és important disposar d'un autèntic sistema de protecció dels denunciants i dels funcionaris compromesos amb el bon funcionament del servei públic.

El senyor Gaspar explica que s'insisteix molt més en la persecució del petit frau que en el gran frau, que és on resideix la corrupció. La raó és que requereix menys recursos i s'obté més benefici per a l'Agència Tributària. Per tant, queda desatesa la lluita contra la corrupció política.

La **degana del Col·legi de Registradors de la Comunitat Valenciana, senyora Emilia Adam**, explica que els registradors treballen en una doble direcció quant a la lluita contra la corrupció. D'una banda, col·laboren amb l'Òrgan Centralitzat de Prevenció (OCP) del blanqueig de capitals i del finançament del terrorisme i, d'altra banda, dissuadeixen de comportaments il·legals aplicant transparència en la seua actuació (sempre conjugada amb la imprescindible confidencialitat).

Espera que la transposició de la directiva europea sobre el blanqueig de capitals permeta avançar significativament en aquest camp. A més, la 4ª Directiva exigeix que es coordinen els registres corresponents per a així poder compartir informació.

La **senyora Adoración Cano Conca, en representació de la Unió Progressista de Fiscals**, recorda la importància que se li va donar a aquest tema en el congrés que la seua organització va celebrar a Mallorca fa 2 anys. Entre les seues conclusions estaven:

- Cal regular l'estatut del penedit i del testimoni protegit.
- Cal regular correctament la intervenció de les comunicacions (aquest instrument penal no està actualitzat).
- Cal introduir el «decomís civil» perquè es puga respondre patrimonialment per la corrupció.
- Cal crear noves figures delictives, com l'«enriquiment il·lícit», el «testaferro lucratiu», etc. que ja existeixen en altres països del nostre entorn.
- Cal perseguir penalment els partits polítics i organitzacions vinculades quan escaiga pel seu comportament,
- Cal reforçar la fiscalia, la policia judicial i l'Agència Tributària.
- Cal adaptar millor els terminis d'instrucció.

El representant del **Consell de Cambres de la CV, senyor Agustín Rovira** explica que, per la seua naturalesa publicoprivada, les cambres no tenen clara la seua funció en aquest terreny. Per això demana a la Generalitat que formalitze la seua actuació aprofitant el nou reglament que s'està redactant ara. Perquè les cambres poden jugar un paper important en el procés de sensibilització i conscienciació del teixit empresarial valencià. A més ells poden posar al servei de la ciutadania informació econòmica rellevant, que contribuïska a una major transparència de la relació de les empreses amb l'administració pública.

Pel seu costat, els representants de **CCOO i UGT, senyor Paco Molina i senyora Elvira Ródenas** agraeixen a la conselleria la iniciativa, que consideren de gran interès. Per a ells, és injust que qualsevol responsable públic estiga sota sospita i és urgent restituir la reputació de les institucions i les organitzacions polítiques, sindicals i empresarials. Per a això, la transparència és un bon instrument que, en el seu cas, estan aplicant de manera decidida a través de controls, auditories i presentació de comptes.

El **senyor Eugeni de Manuel**, que participa en representació de la **Federació de Municipis i Províncies de la Comunitat Valenciana**, pensa que els casos de corrupció taquen injustament la reputació de tots els municipis de la Comunitat Valenciana.

Per a abordar bé el tema, segons la seua opinió, caldria recollir en la normativa l'especificitat dels municipis petits, i reconsiderar el règim retributiu dels càrrecs públics en aquest àmbit. Així mateix, també seria convenient aclarir i delimitar les competències municipals.

Per a la senyora Ángeles Jareño, professora de dret penal en la Universitat de València, el dret penal es posa en marxa quan falla la prevenció. Per això, la sensibilitat social entorn d'aquest assumpte ha arribat als tribunals (creació de la Fiscalia Anticorrupció).

La senyora Jareño exposa algunes idees i proposa mesures:

- No fa falta crear noves figures penals. La càrrega coactiva del Codi Penal és completa (en 2015 s'ha introduït la figura «administració deslleial del patrimoni públic», que permet castigar la mala administració dels diners públics).
- Cal fer ajustos tècnics en la caracterització dels delictes. Ara es perd molt de temps qualificant els fets.
- Es necessiten més mitjans per a l'administració de justícia.
- En relació amb la contractació pública, la majoria dels casos es concentra en els ajuntaments menuts. En els contractes menors és on resideix el frau més gran per volum (cal reformar la llei).
- Cal formar els càrrecs electes dels ajuntaments (no coneixen suficientment les normes ni els delictes en els quals poden incórrer).

El senyor Josep Vidal, sotssecretari de la Conselleria d'Educació, Investigació, Cultura i Esport, considera que s'ha de garantir el respecte al funcionari públic. Quant als sistemes de provisió dels llocs de treball en l'administració, s'han d'equilibrar els dos sistemes, és a dir, la lliure designació i el concurs de mèrits. No sempre el concurs garanteix que qui ocupe el lloc pugui dur a terme una bona gestió. A més, no és el mateix «lliure designació» que «lliure discreció». El més adequat seria fer ús de la lliure designació quan siga convenient i amb garanties d'imparcialitat.

Per la seua banda, el senyor Óscar Moreno, en representació de COSITAL Castelló, estima que la corrupció no és només anticonstitucional sinó també antieconòmica, perquè genera una cultura de «no progrés».

Des de la seua perspectiva, els secretaris i interventors dels ajuntaments estan assumint darrerament moltes funcions, pels canvis normatius que realitza l'administració central, que no van acompanyades de la provisió de mitjans necessària per a poder-les dur a terme amb eficàcia.

Per al senyor Moreno hi ha tres temes fonamentals en l'administració local que cal abordar si es vol posar límit a la corrupció:

- L'urbanisme, que hauria d'estar més tutelat per les comunitats autònomes.
- Les subvencions, ja que tenen un component clientelar manifest.

- La contractació pública, especialment les concessions, ja que disposen de personal tècnic (enginyers) que puguen controlar si es realitzen amb satisfacció.

El **senyor Bernat Asensi, en representació del sindicat CCOO**, agraeix als cossos i forces de seguretat de l'Estat el treball que duen a terme en la persecució de la corrupció. Segons la seua opinió, aquesta eficiència explica l'alt grau de valoració positiva que gaudeixen per part de la societat valenciana.

Per al senyor Asensi és molt important que cada institució i organització faça un esforç de transparència, perquè així es posa límit a comportaments que, moltes vegades per inèrcia, no són del tot acceptables des dels estàndards ètics actuals.

El **senyor Alfredo Garrido, en representació del Cos Nacional de Policia**, explica que el treball de prevenció no correspon a la policia, sinó el de repressió. És la societat en conjunt qui s'ha de comprometre i efectuar un canvi de cultura. En aquest sentit, pensa que l'exercici de transparència ha de començar des de baix, i això suposa també la col·laboració dels ciutadans en la persecució d'aquest tipus de delictes.

El **representant de la Guàrdia Civil, senyor José Sánchez**, posa de manifest que les investigacions són cada vegada més complexes, perquè la corrupció va canviant permanentment de cara. Ells treballen amb fets, però sempre acompanyats dels jutges i fiscals.

El **senyor Mira Perceval, en representació de la Sindicatura de Comptes**, estima que quan es fan normes també s'hauria de protocol·litzar el paper que cada actor ha d'exercir en la seua aplicació, per a evitar zones d'ombra. A més, continuen havent-hi entitats que no estan sotmeses a control.

El senyor Mira Perceval insisteix que fins a arribar a aplicar el dret penal hi ha un llarg tros on no es fa res.

Per la seua banda, **la senyora Salma Cantos, professora de la Universitat Politècnica de València**, pensa que s'ha avançat molt en la prevenció, gràcies a les polítiques de transparència, si bé l'administració local està encara molt lluny de complir satisfactòriament la legislació en aquesta matèria.

La senyora Cantos considera que és inexplicable la tolerància que la nostra societat té amb la corrupció i que potser seria convenient reivindicar les conductes exemplars, que mai no es ressalten.

Segons la seua opinió, hi ha tres grans buits en la lluita contra la corrupció: falta de formació, falta de lideratge i falta de mitjans humans i materials.

Després d'altres intervencions breus per part dels assistents, **el conseller de Transparència, senyor Alcaraz**, pren la paraula per a cloure la jornada de treball. Entre altres consideracions, fa

una reflexió entorn del caràcter polític de les decisions que cal prendre en la lluita contra la corrupció, sobretot per les restriccions financeres que es pateixen com a conseqüència de la crisi. És a dir, cal decidir els àmbits on prioritàriament s'ha d'actuar en la lluita contra la corrupció.

D'altra banda, posa de manifest que les anàlisis i els diagnòstics que s'han fet al llarg del matí han estat molt valuosos i demana als intervinents que per a la pròxima trobada reflexionen sobre la distància que existeix entre les finalitats que es pretén aconseguir i els mitjans que proposen per a això. D'aquesta forma, es podria donar més concreció a un pla d'actuació.

Amb aquesta Jornada d'Integritat Institucional a la Comunitat Valenciana volíem promoure el coneixement recíproc entre tots els agents implicats en la prevenció i lluita contra la corrupció en la Comunitat Valenciana.

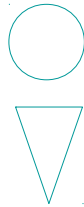
L'objectiu, a priori, era explorar possibles sinergies a partir del treball que realitzen les diferents institucions i organismes en la lluita contra la corrupció i la seua prevenció, i animar a la col·laboració i la cooperació bilateral i multilateral per a optimitzar l'acció de detecció, prevenció, denúncia i investigació de possibles casos de corrupció i males pràctiques en la gestió de les administracions públiques.

Tot allò per a contribuir a la creació d'un clima anticorrupció en la Comunitat Valenciana que dificulte l'aparició de conductes delictives i males pràctiques i afavorir la confiança de la ciutadania en el compromís institucional compartit en la lluita contra la corrupció.

Aquesta primera edició ha estat molt positiva i enriquidora, tant per la pluralitat dels i les participants com per la qualitat de les opinions i reflexions aportades. Des de la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació ens plantegem donar continuïtat a aquestes jornades orientant-les, probablement, de manera monogràfica per a poder aprofundir en determinades qüestions i, fins i tot, per a poder definir propostes i mesures que puguen tindre una traducció normativa posterior.

De moment tenim aquest recull de reflexions i idees de la primera jornada que ja és un resultat molt interessant i que ara volem compartir amb tothom perquè es puga aprofitar de la millor manera possible.





## Adreces institucionals de contacte:

Síndic de Greuges [consultas\\_sindic@gva.es](mailto:consultas_sindic@gva.es)

Sindicatura de Comptes [sindicom@gva.es](mailto:sindicom@gva.es)

Advocacia de la Generalitat [subsecretaria\\_presidencia@gva.es](mailto:subsecretaria_presidencia@gva.es)

Inspecció General de Serveis de la Generalitat [accis@gva.es](mailto:accis@gva.es)

Col·legi de Registradors de la Comunitat Valenciana [decanato.valencia@registradores.org](mailto:decanato.valencia@registradores.org)

Consell de Cambres de Comerç <http://www.camarascv.org>

Federació Valenciana de Municipis i Províncies (FVMP) [fvmp@fvmp.org](mailto:fvmp@fvmp.org)

Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local (COSITAL Valencia) [cosital@cositalvalencia.es](mailto:cosital@cositalvalencia.es)

GESTHA (Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda) [gesthavalencia@gmail.com](mailto:gesthavalencia@gmail.com)

Jutges per a la Democràcia [info@juecesdemocracia.es](mailto:info@juecesdemocracia.es)

Unió Progressista de Fiscals [secretariadoupf@gmail.com](mailto:secretariadoupf@gmail.com)

Comissions Obreres del País Valencià <http://www.pv.ccoo.es>

Unió General de Treballadors del País Valencià <http://www.ugt-pv.es>

Confederación de Organizaciones Empresariales de la Comunitat Valenciana (CIERVAL) [cierval@cierval.es](mailto:cierval@cierval.es)

Ángeles Jareño [angeles.jareno@uv.es](mailto:angeles.jareno@uv.es)

Salma Cantos [salcasa@upv.es](mailto:salcasa@upv.es)





<http://www.transparencia.gva.es>