

**MEMORIA JUSTIFICATIVA Y DE OPORTUNIDAD DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE
LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN EN ANDALUCÍA Y PROTECCIÓN DE LA
PERSONA DENUNCIANTE**

Entre las medidas previstas en el acuerdo de gobierno con el que se ha iniciado la XI legislatura en Andalucía se encuentra la tramitación de un proyecto de Ley de Protección de los denunciantes del fraude y la corrupción y de creación de una Oficina Andaluza específica destinada a prevenir, detectar y denunciar irregularidades, malas prácticas y abusos de poder.

La corrupción es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y se trata de un problema de especial gravedad, pues no tiene consecuencias únicamente sobre la eficiencia de las Administraciones Públicas ni supone, simplemente, un perjuicio económico a las arcas públicas. La corrupción es un problema sistémico que afecta al corazón de la democracia y que exige la adopción de medidas eficientes de regeneración política.

Lo extendido de las prácticas fraudulentas en los organismos públicos ha generado no solo el rechazo de la ciudadanía, sino que ha contribuido al desprestigio de nuestras instituciones. El uso clientelar que, en ocasiones, se han hecho de los fondos públicos, han generado la percepción de que la corrupción goza de cierta impunidad o no se persigue con el ahínco que debiera. Del mismo modo, la ciudadanía tiene la impresión de que el principio de igualdad ante la ley que establece la Constitución Española no es respetado en la práctica.

La corrupción es un problema que urge abordar y atajar. Urge por el elevado número de tramas corruptas que se han descubierto desde 1978. Urge porque la corrupción también pone trabas a la competencia, lastrando la competitividad de nuestra economía. Y urge, sobre todo, porque el fundamento de todo Estado de derecho reside en el sometimiento al principio de legalidad. Por este motivo, no podemos sobrellevar por más tiempo la comisión de unas malas prácticas que siembran dudas entre la ciudadanía sobre la legitimidad de nuestras instituciones democráticas.

Una democracia fuerte y sana exige instituciones limpias y políticos fuera de toda sospecha. No es suficiente con la aplicación del Código Penal. La actividad pública no es una actividad cualquiera, y debe llevar aparejada una exigencia de integridad y proceder ético singular. Transcurridas varias décadas desde que nuestro país completara la transición a la democracia, ha llegado el momento de reformar y actualizar la Administración de la Junta de Andalucía para subsanar sus errores y corregir las malas prácticas que llevamos años arrastrando.

Uno de los pilares fundamentales para la lucha contra la corrupción es la implementación de políticas efectivas que promuevan la participación de la sociedad y afiance el principio de legalidad del Estado de derecho, así como el principio de responsabilidad, tanto política como administrativa. En este sentido ha de destacarse la importancia de que todas aquellas personas que tengan conocimiento de conductas susceptibles de ser consideradas como fraudulentas, puedan denunciar las mismas conforme al procedimiento previsto.

Ante la insuficiencia de los instrumentos u órganos existentes en la Comunidad Autónoma de Andalucía para combatir las prácticas fraudulentas, la presente ley procede a la creación de la Oficina Andaluza de Lucha contra el Fraude y la Corrupción, como un instrumento de prevención,



investigación y combate del fraude y la corrupción, y también para proteger a las personas denunciantes. Su finalidad primordial es fortalecer la actuación de las instituciones públicas para evitar que se produzca un deterioro moral y un empobrecimiento económico que redunde en perjuicio de la ciudadanía. La Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003 y ratificada por España mediante instrumento de 9 de junio de 2006, en su artículo 6, ya disponía que “cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción”, otorgándoles “la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia debida” y proporcionándoles “los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones”.

La lucha contra la corrupción en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía va a reforzar igualmente la profesionalidad e independencia del personal a su servicio. A tal fin, resulta fundamental proteger a las personas denunciantes a través de medidas que generen confianza en la tramitación de las denuncias, garantía de asesoramiento y seguridad frente a posibles represalias y protección, en especial cuando esas personas denunciantes sean personal del sector público andaluz, que con frecuencia se muestra reticente a denunciar este tipo de prácticas por miedo a represalias.

En esos mismos términos se expresaba el Informe de 3 de febrero de 2014 de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la lucha contra la corrupción en la Unión Europea, en el que se ponía énfasis en la necesidad de adoptar mecanismos de denuncia adecuados que codifiquen procesos dentro de las administraciones públicas y abran canales oficiales para comunicar lo que se perciba como irregularidades o, incluso, actos ilegales, ya que pueden contribuir a resolver los problemas de detección inherentes a la corrupción.

La Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción que se crea con el anteproyecto de Ley se configura como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, adscrita al Parlamento de Andalucía. Actuará con plena autonomía e independencia funcional respecto de la Administración de la Junta de Andalucía y el resto de Administraciones Públicas, entidades, etc., incluidas en su ámbito de actuación, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines. El anteproyecto de Ley viene a regular su naturaleza y sus funciones, las cuales estarán delimitadas por las que ya corresponden a otros órganos e instituciones existentes, así como se resalta la importancia del deber de colaboración con la Oficina y se garantiza la confidencialidad de sus actuaciones.

Asimismo, se aborda el procedimiento de investigación e inspección, indicando las potestades de investigación e inspección de la Oficina, la previsión de que las personas funcionarias al servicio de la Oficina que tengan atribuidas competencias inspectoras tendrán la condición de autoridad, así como el procedimiento de investigación e inspección, con indicación expresa del traslado de las actuaciones, una vez concluidas por la Oficina, al órgano que resultara competente, cuando se apreciara la comisión de infracciones administrativas, disciplinarias, contables o incluso delictivas. La Oficina estará dirigida por un órgano de carácter unipersonal denominado Dirección, al frente de la cual será nombrada una persona titular de la misma, elegida por el Parlamento de



Andalucía por un periodo de seis años no renovable, que ejercerá el cargo con plena independencia, inamovilidad y objetividad en el desarrollo de las funciones y en el ámbito de las competencias propias de la Oficina.

Otro de los objetivos perseguidos por la Ley es el establecimiento de una protección de las personas que denuncien posibles casos de corrupción, fraude y conflictos de intereses. De este modo, establece la previsión de que la presentación de denuncias ante la Oficina se realice a través de procedimientos y canales que aseguren la confidencialidad de la identidad de las personas denunciadas, las cuales tendrán derecho a conocer el estado de tramitación de sus denuncias y a que se les notifiquen los actos y resoluciones dictadas respecto de las mismas, así como a que las denuncias presentadas finalicen mediante resolución motivada. Asimismo, se regula un marco de protección específico para las personas denunciadas que presten sus servicios en el sector público andaluz y en las instituciones y órganos previstos en el título IV del Estatuto de Autonomía para Andalucía. A éstas se les garantizan, además, los derechos a la asesoría legal y la asistencia psicológica que pudieran precisar, así como la prohibición de ser objeto de represalias por sus denuncias.

El anteproyecto de ley cumple con el mandato estatutario fijado como principio de actuación en el artículo 133.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, conforme al cual la Administración de la Junta de Andalucía sirve con objetividad al interés general. Asimismo, la regulación contenida en el artículo 47.1.1ª y 3ª de su Estatuto de Autonomía, en los que se contempla la competencia exclusiva para el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y sobre las potestades de control, inspección y sanción en los ámbitos materiales de competencia de la Comunidad Autónoma, en lo no afectado por el artículo 149.1.18.ª de la Constitución.

El anteproyecto de Ley ha sido ya objeto de la consulta pública previa prevista en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas durante el mes de abril de 2019, no habiéndose recibido sin embargo ninguna aportación de la ciudadanía.

Dado que el anteproyecto de ley afecta a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, durante la tramitación del procedimiento de elaboración realizará el trámite audiencia y de información pública previsto en el artículo 43.5 y 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con el fin de fomentar la máxima participación de todas las personas, entidades, instituciones y empresas que pudieran estar interesadas.

El trámite de audiencia se realizará a través de las siguientes entidades:

- Unión General de Trabajadores de Andalucía.
- Comisiones Obreras de Andalucía.
- Unión Sindical Obrera de Andalucía.
- Central Sindical Independiente y de Funcionarios. Unión Autónoma de Andalucía.
- Confederación General del Trabajo Andalucía.



- Confederación Nacional del Trabajo de Andalucía.
- USTEA-Unión de Sindicatos de Trabajadoras y Trabajadores en Andalucía.
- ANPE-Sindicato Independiente Andalucía.
- Sindicato Andaluz de Funcionarios (SAF).
- Sindicato Andaluz de Trabajadores.
- Iniciativa Sindical Andaluza (ISA).
- Coordinadora de Trabajadores de Andalucía.
- Sindicato Grupo de Trabajadores.
- Sindicato de Enfermería de Andalucía.
- Sindicato Médico de Andalucía.
- Autonomía Obrera.
- ANPE- Sindicato Independiente- Andalucía (Sector Docente).
- Asociación de Profesores de Instituto de Andalucía (APIA).
- Profesores de Instituto de Enseñanza Asociados-Volens (PIENSA-VOLENS.)
- Sindicato Independiente de Empleados Públicos.
- Federación de Sindicatos Andaluces de Docentes Interinos (SADI).
- Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).
- Consejo Andaluz de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía.
- Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
- Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía (CEPES).
- Consejo Andaluz de Colegios de Abogados.
- Consejo de Colegios de Economistas de Andalucía.
- Consejo Andaluz de Colegios de Aparejadores y Arquitectos Técnicos.
- Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos.
- Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales.
- Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Industriales.
- Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Andalucía.
- Consejo Andaluz de Colegios de Ingenieros Técnicos Agrícolas.
- Consejo Andaluz de Colegios de Gestores Administrativos.
- Consejo Andaluz de Colegios de Médicos.
- Colegio Oficial de Psicólogos de Andalucía Occidental.
- Colegio Oficial de Psicólogos de Andalucía Oriental.

Se procederá igualmente a solicitar el informe de todas las Consejerías de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, así como de las instituciones y órganos previstos en el título IV del Estatuto de Autonomía, así como aquellas otras entidades que tengan la consideración de administración institucional de la Junta de Andalucía.

Asimismo, el anteproyecto será remitido a los siguientes órganos y entidades:

- Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía.
- Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Ministerio de Justicia.
- Cámara de Cuentas.
- Universidades Públicas de Andalucía.



Por último, también habrán de solicitarse los informes preceptivos de los siguientes órganos:

- Dirección General de Presupuestos.
- Secretaría General para la Administración Pública.
- Unidad de Igualdad de Género de la Consejería.
- Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.
- Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía.
- Agencia Española de Protección de Datos.
- Consejo de la Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.
- Consejo General del Poder Judicial.
- Secretaría General Técnica de la Consejería.
- Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.
- Consejo Económico y Social.
- Consejo Consultivo de Andalucía.

En Sevilla, a 29 de julio de 2019



LA SECRETARIA GENERAL DE REGENERACIÓN,
RACIONALIZACIÓN Y TRANSPARENCIA



Nuria Gómez Álvarez

