

A/A ILTMA.SRA. LETRADA - SECRETARIA GENERAL

NOTAS SOBRE LA PROPOSICIÓN DE LEY DE CREACIÓN DE LA AGENCIA DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.

1.- La Proposición de Ley presentada tiene por objeto, conforme al apartado 1 de su artículo 1, "la creación de una Agencia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia", al amparo, conforme a su Exposición de Motivos, del artículo 10.1.1) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que le otorga competencia exclusiva en la "organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno".

En el referido apartado 1 del artículo 1 se establece que la misma "queda adscrita a la Asamblea Regional, y se configura como entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines", indicando, además, en el apartado 2 que "La Agencia actúa con independencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones".

A la vista de lo anterior y de la configuración que la Proposición hace de la Agencia, se ha de poner de manifiesto, en primer lugar, que en ni en el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, ni en la normativa de la Asamblea Regional de Murcia, está prevista la creación de un ente de la naturaleza expuesta: una entidad de derecho público adscrita a la Asamblea Regional (**Poder Legislativo**).



2.- Respecto a las **funciones** que la Proposición atribuye a la Agencia cuya creación pretende, se ha de indicar que las mismas se recogen básicamente en los artículos 4, 5, 6 y 8 de la citada Proposición, clasificándolas en funciones de prevención, de investigación y de evaluación.

Así, tras una mención genérica a todas ellas en el artículo 4, el artículo 5 lleva la rúbrica de "Funciones de prevención", recogiendo, entre otras: "La elaboración de una guía de buenas prácticas para los empleados y cargos públicos" así como su promoción e impulso; "la identificación de los riesgos de fraude y corrupción en todos los ámbitos de decisión" como en los procedimientos de contratación administrativa, prestación de servicios públicos u ordenación del territorio; "El asesoramiento, la elaboración de Informes y la formulación de propuestas y recomendaciones a las Instituciones del artículo 3"; "El diseño y la programación de acciones formativas y de sensibilización, dirigida al personal en su ámbito de actuación".

Por su parte, en el artículo 6 de la Proposición, relativo a las "Funciones de Investigación", se recoge entre otras, "La detección de posibles casos de desviaciones ilícitas de fondos públicos y/o conflictos de intereses manifiestos" o "La investigación de conductas abusivas, de desviación de poder y/o tráfico de influencias".

Asimismo, en el artículo 8 de la Proposición se tratan las denominadas "Funciones de Evaluación" que se dirigen, tal y como indica su apartado 1, "al control y evaluación de la eficacia de las medidas de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción descritas en esta ley".

Con relación a lo expuesto se ha de poner de manifiesto, por una parte, que las funciones expuestas no se corresponden ni encajan con las funciones que, tanto el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, como el propio Reglamento de la Cámara, atribuyen a la

Asamblea Regional, en su condición de Institución que ostenta el Poder Legislativo.

Así, el artículo 22 del Estatuto establece que "La Asamblea Regional ostenta la potestad legislativa y, en el ejercicio de sus funciones, le corresponde: aprobar los presupuestos; impulsar, orientar y controlar la acción del Consejo de Gobierno y del Presidente, y en general, el ejercicio de las competencias que le confieren la Constitución, este estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico". Mientras que el artículo 1 de su Reglamento, aprobado por el Pleno de la Cámara el día 13 de junio de 2002, dispone que "Corresponde a la misma ejercer la potestad legislativa, aprobar el Presupuesto de la Comunidad Autónoma y controlar su ejecución, impulsar, orientar y controlar la acción del Consejo de Gobierno y ejercer cuantas competencias le atribuyen la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico". Estando, en todo caso, limitado ese control al Consejo de Gobierno a un control meramente político y de oportunidad (no jurídico), propio de un sistema parlamentario como el nuestro, en el que la legitimidad directa del Poder Ejecutivo reside en el Legislativo, al ser elegido su Presidente por la Asamblea Regional de entre sus miembros (artículo 7 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia).

Por otra parte, se aprecia que las funciones que la Proposición de Ley atribuye a la Agencia pueden suponer una **duplicidad** respecto a las funciones que tienen atribuidas y que ejercen diferentes órganos y entes dependientes de los distintos poderes del Estado (Defensor del Pueblo, Órganos jurisdiccionales, Ministerio Fiscal, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Intervención General, Tribunal de Cuentas, órganos de control e inspección del personal y de los servicios de la Administración, u órganos consultivos de la misma), así como de la Comunidad Autónoma (Intervención General de la Comunidad, Inspección de Servicios, Consejo de la Transparencia...).

Precisamente en el ámbito autonómico, la recientemente aprobada Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2016 recoge dos medidas con relación a la lucha contra el fraude. Por una parte la creación de una partida presupuestaria (13 05 612C 14101) "Otro personal para lucha antifraude", dependiente de la Intervención General, dotada con 1.000.000 de euros. Y por otra parte, en la Disposición Adicional Cuadragésima quinta se establece que durante este año "el Gobierno regional ejecutará un Plan de eficiencia, calidad del gasto, mayores ingresos y lucha contra el fraude que permita mejorar, ahorrar y detraer recursos de partidas no priorizadas para destinarlas a otras que sirvan para garantizar las políticas sociales, servicios públicos fundamentales y empleo". Lo cual puede colisionar con la creación de la Agencia que pretende la Proposición de Ley presentada, provocando no sólo la duplicidad funcional sino también una duplicidad orgánica.

3.- Mención especial merece también el Capítulo III de la Proposición, que regula un **procedimiento sancionador** para el caso de que quien esté incluido en su ámbito subjetivo de actuación (artículo 3) realice las acciones o incurra en las omisiones tipificadas en la Proposición, y establece como órgano competente para imponer sanciones a la "Dirección de la Agencia" (artículo 28).

Al respecto se ha de poner de manifiesto que la atribución supone, en definitiva, la atribución de una potestad sancionadora a la Asamblea y, por tanto, al propio Poder Legislativo, lo cual resulta contrario al artículo 25 de la Constitución Española, que residencia el "ius puniendi" del Estado en el Poder Judicial y en el Poder Ejecutivo, al establecer en su apartado 1 que "Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta (ámbito penal) o infracción administrativa (ámbito administrativo) según la legislación vigente en aquel momento".

Además y en la línea de lo expuesto en el anterior punto 2 referido a las funciones, resulta oportuno indicar que algunas de las conductas que figuran en el artículo 23 (dentro del Capítulo III, "Del procedimiento sancionador") constituyen por sí mismas conductas delictivas, que han de ser investigadas y, en su caso, juzgadas ante el Orden Jurisdiccional Penal (La conducta 8 relativa a "Inducir al soborno a funcionarios o empleados públicos").

4.- Asimismo y con carácter general, también se aprecia en el texto de la Proposición presentada que algunas de las cuestiones que trata podrían tener mayor relación y ser más propias de las materias de **transparencia y de buen gobierno**, cuya regulación específica (conformada por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, y por la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia) se fija como objetivo y finalidad de la misma, fomentar y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos como consecuencia de una mayor fiscalización, contribuyendo, tal y como postula el Preámbulo de la propia Ley Estatal, a la "necesaria regeneración democrática".

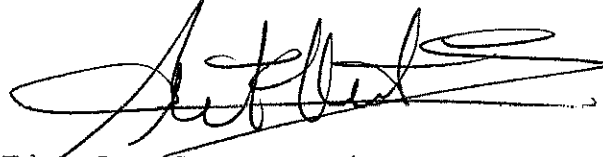
5.- Desde el punto de vista del gasto y como razón adicional a las expuestas con anterioridad, se ha de poner de manifiesto que en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2016 no existe en la Sección 01 ("Asamblea Regional") dotación destinada a la creación de la Agencia de referencia, tratándose, por tanto, de un gasto no previsto presupuestariamente. •

De este modo, del examen de la Proposición de Ley presentada **se concluye que:**

Ni en el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, ni en la normativa de la Asamblea Regional de Murcia, está prevista la creación de entes de la naturaleza expuesta, cuyas funciones, además, no se corresponden ni encajan con las funciones que, en atención a su condición de Institución que ostenta el Poder Legislativo, le son propias.

Cartagena, 29 de enero de 2016

LA LETRADA



Fdo. Ana Fca. Martínez Conesa