

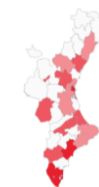
**AVANCES Y DESAFÍOS EN
MATERIA DE LUCHA CONTRA LA
CORRUPCIÓN DE LOS GOBIERNOS
AUTONÓMICOS VALENCIANOS**

2015 – 2022

**PROPUESTAS DE ACTUACIÓN DEL
OBSERVATORI CIUTADÀ CONTRA
LA CORRUPCIÓ**



Observatori Ciutadà
contra la corrupció



PROPUESTAS DE ACTUACIÓN DEL OBSERVATORI CIUTADÀ CONTRA LA CORRUPCIÓ

El **OBSERVATORI CIUTADÀ CONTRA LA CORRUPCIÓ (OCCC)** es una asociación constituida en 2015 para promover los valores democráticos europeos de transparencia y el derecho ciudadano de acceso a la información, impulsar la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción y, especialmente, la de la sociedad civil organizada, así como para animar y promover la acción participativa democrática, ciudadana, de control y de denuncia alternativa.

Actualmente, el Observatori está formado por las siguientes organizaciones: Acció Cultural del País Valencià, Atelier ONGD, Ca Revolta, Castelló per la Justícia, contra la Corrupció, Escola Valenciana, Perifèries del Món y Societat Coral El Micalet. En su página web, se puede consultar toda la información referida a sus fines y actividades:

<https://observatoricorruptio.org/>

El Observatori Ciutadà contra la Corrupció ha producido este estudio. Para ello, contrató los servicios de **ASX STRATEGIC CONSULTING**, una empresa dedicada a la prestación de servicios avanzados de consultoría, así como a la gestión de proyectos relacionados con el mundo empresarial, las administraciones públicas y el tercer sector.

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Generalitat Valenciana, en el marco de los proyectos “Fortalecimiento asociativo y relacional del Observatori CCC para impulsar la acción ciudadana frente a la corrupción” e “Impulso de la acción ciudadana frente a la corrupción en la agenda social y política valenciana”. El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva del Observatori Ciutadà contra la Corrupció y no refleja necesariamente la opinión de la Generalitat Valenciana.

València (España), mayo de 2023

Produce:



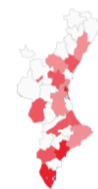
Observatori Ciutadà
contra la corrupció

Cofinancia:



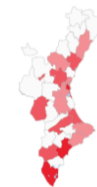
**GENERALITAT
VALENCIANA**

Conselleria de Participació,
Transparència, Cooperació
i Qualitat Democràtica



ÍNDICE

1. Presentación, ámbitos y alcance del estudio.....	4
2. Conclusiones.....	6
3. Propuestas de actuación para el diseño de una política pública integral para la prevención y lucha contra el fraude y la corrupción, elaboradas por el Observatori Ciutadà contra la Corrupció.....	10

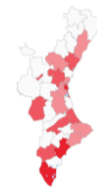


1. PRESENTACIÓN

Este documento cuenta con dos partes diferenciadas, ambas relacionadas con el ámbito de la prevención y lucha contra la corrupción: la primera, evaluativa, en la que presentamos un estudio de alcance autonómico y la segunda propositiva, en la que realizamos propuestas de actuación destinadas a los partidos políticos que se presentan a las elecciones autonómicas y municipales de mayo del 2023.

El **objetivo general** de esta publicación ha sido el de llevar a cabo un estudio, de carácter longitudinal, para analizar la acción política, legislativa e institucional del Govern del Botànic en sus dos legislaturas, desde 2015 hasta 2022, así como evaluar los avances producidos en materia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción en este período. Este objetivo general puede desglosarse en otros objetivos específicos, como los siguientes:

- REALIZAR UNA REVISIÓN DOCUMENTAL DE LA ACCIÓN LEGISLATIVA: para clasificar y sintetizar las propuestas legislativas realizadas en Corts Valencianes en el período de alcance del estudio, así como su repercusión presupuestaria.
- REALIZAR UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA ACCIÓN INSTITUCIONAL: con el propósito de evaluar la actividad e impacto de las instituciones específicas creadas para la prevención y lucha contra la corrupción, en la mejora de este ámbito de actuación.
- CREAR UN ESPACIO DE DEBATE E INTERCAMBIO DE IDEAS: como medio para fomentar el desarrollo de propuestas que puedan contribuir a la mejora de la prevención y la lucha anticorrupción.
- SEGUIMIENTO DE INDICADORES: resumiendo y analizando, de forma longitudinal, un cuadro de mando con los principales indicadores utilizados en la prevención y lucha contra la corrupción, en el ámbito temporal e institucional objeto del alcance del estudio.



PROPUESTAS DE ACTUACIÓN DEL OBSERVATORI CIUTADÀ CONTRA LA CORRUPCIÓ

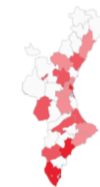
Para enmarcar las actuaciones realizadas en este estudio, ha sido necesario realizar una definición de los ámbitos y actuaciones dirigidas a la prevención y lucha contra el fraude y la corrupción, que podemos resumir en los siguientes:

ÁMBITOS:

- Actividad de las instituciones dirigidas a la prevención y la lucha contra el fraude y la corrupción.
- Actividad de los servicios públicos de seguimiento y control (Inspección General de Servicios, etc.).
- El impulso de la integridad pública.
- El impulso de la ética pública.
- El fomento de una cultura de buenas prácticas y de reacción contra el fraude y la corrupción en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas y en la gestión de los recursos públicos.
- Los diferentes tipos de conflicto de interés.
- El asociacionismo y la regulación de los grupos de interés.
- Herramientas para la realización de denuncias sobre corrupción.
- Los mecanismos de protección de denunciantes.
- La transparencia, como concepto general.
- El acceso de la ciudadanía a la información pública.
- La recuperación de activos.
- Seguimiento y control de los servicios públicos.

ACTUACIONES:

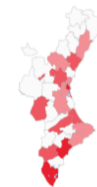
- Iniciativas legislativas. Cortes Valencianas.
- Leyes aprobadas en las legislaturas IX y X.
- Otras disposiciones legislativas.
- Comisiones parlamentarias de investigación.



2. CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

En este apartado se resumen las conclusiones de este estudio, que se derivan de la información consultada en diferentes fuentes secundarias, así como aquellas derivadas de los grupos de trabajo que han proporcionado su punto de vista. Las conclusiones aportadas no pretenden, en ningún caso, aportar una visión exhaustiva ni excluyente de otras opiniones ya existentes, aunque, a todos los efectos, hemos intentado que todas ellas se sustenten en datos reales, registros de opiniones contrastadas y una formulación estructurada. De esta forma, y de acuerdo con lo expuesto en el párrafo anterior, resumimos las **Conclusiones** de este estudio en las siguientes:

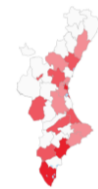
- La primera consideración sobre la realización de un balance de avances en materia de prevención y lucha contra la corrupción es que no disponemos de criterios externos de referencia para evaluar si lo realizado en la Comunitat Valenciana, como acción de gobierno o actividad legislativa, en el período contemplado del *Govern del Botànic*, puede ser considerado como insuficiente, suficiente o extraordinario.
- Las iniciativas en materia de prevención y lucha contra la corrupción han supuesto un **5,9%** del total de las iniciativas legislativas de Corts Valencianes, en el período estudiado, y no podemos concluir sobre la bondad del indicador.
- La acción directa del *Govern del Botànic*, sobre el tema de la corrupción, ha sido bastante más débil que la realizada por los grupos parlamentarios, ya que solo presentaron 2 proyectos de ley sobre las 10 proposiciones de ley realizadas por los grupos parlamentarios.
- Les Corts Valencianes no han demostrado estar dispuestas a la creación de comisiones de investigación, ya que de 109 peticiones solo se han constituido 3 comisiones, en la etapa del Botànic.
- Podemos considerar como el primer avance, y con mayor poder simbólico de este período, el de la creación, por primera vez en la historia, de un departamento de la



PROPUESTAS DE ACTUACIÓN DEL OBSERVATORI CIUTADÀ CONTRA LA CORRUPCIÓ

Generalitat Valenciana destinado a esta cuestión, a través de la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, reconvertida en Conselleria de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica, en el segundo Botànic.

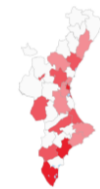
- De las 8 leyes aprobadas en materia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción, **7 de ellas lo fueron en la IX Legislatura**, del primer Botànic.
- Los programas electorales de los partidos políticos con representación parlamentaria muestran con mucha mayor intensidad sus propuestas en el ámbito de la lucha contra la corrupción en las elecciones de 2019 que en las de 2015.
- Posiblemente, la creación de la **Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat València** ha sido la iniciativa legislativa con mayor impacto y repercusión en la prevención y lucha contra la corrupción, a pesar de las grandes discrepancias iniciales entre el grupo parlamentario proponente y el *Govern del Botànic*.
- La riqueza de instituciones y servicios dirigidos a objetivos similares puede estar causando un cierto **solapamiento de funciones y responsabilidades** entre algunas de ellas (ejemplo: AVAF e Inspección General de Servicios).
- La puesta en marcha del **buzón de denuncias** ha tenido una buena acogida entre el público objetivo de esta herramienta telemática. Las facilidades de uso y los estándares de seguridad y confidencialidad que proporciona no pueden ser alcanzados por las otras vías contempladas para la presentación de denuncias y comunicaciones, inclinando la balanza en favor del Buzón de Denuncias, que ha incrementado su utilización de forma continuada, desde su puesta en marcha, pudiendo afirmar que, **en 2021, aproximadamente 9 de cada 10 denuncias se presentaron por el buzón de la AVAF**.
- Se ha mantenido la línea de actuación predominante en la entrada de denuncias en la AVAF desde su creación y puesta en funcionamiento, en la anualidad 2017, siendo **las administraciones de carácter municipal, incluyendo las entidades correspondientes a su sector público, las que reciben un mayor número de denuncias, aglutinando una**



PROPUESTAS DE ACTUACIÓN DEL OBSERVATORI CIUTADÀ CONTRA LA CORRUPCIÓ

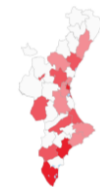
media del **67,13%** del volumen total de denuncias en 2021. En segundo lugar, la administración de la Generalitat Valenciana acumula un **15,32%** del volumen de entrada total de denuncias en la Agencia.

- La categoría más importante por ámbito material, en el año 2021, es la **gestión de los recursos humanos**, con un **45%** del total de las alertas, 161 denuncias, seguida por la **contratación pública**, que aglutina el **14%** de las denuncias.
- En 2021, el **55,43% del total de denuncias se presentaron anónimas**, porcentaje que ha aumentado respecto a los dos años precedentes, siendo el ejercicio con mayor volumen de denuncias anónimas.
- De las denuncias identificadas, el **39,55% han sido presentadas por personas físicas**, representando una minoración de más de 12% respecto a 2020, y dentro de estas, el **15,60% de las denuncias presentadas corresponden con empleados públicos**.
- Las denuncias presentadas por personas jurídicas identificadas representan el **5,01% del total**, frente al 6,64% que representaban en 2020.
- De un total de 969 expedientes de denuncia, abiertos por la AVAF, **551 expedientes han sido resueltos**, al cierre del año 2021, lo que representa el **56,9%** del total, y no existe ningún expediente de los ejercicios 2020 o anteriores que esté pendiente del inicio de la fase de análisis.
- Hay una **notable preferencia en utilizar el Registro de la AVAF (60,98%)** para la presentación de las solicitudes de protección de personas denunciantes.
- La AVAF ha resuelto el **90,24% de las solicitudes de protección (41)** presentadas de 2017 a 2021, de las cuales el **63,41% han sido estimatorias** y el 26,83% desestimadas, quedando el 9,76% en trámite.
- Es el sector de la Administración Local el que resulta más afectado (**70,73%**) en las solicitudes de protección de personas denunciantes.



PROPUESTAS DE ACTUACIÓN DEL OBSERVATORI CIUTADÀ CONTRA LA CORRUPCIÓ

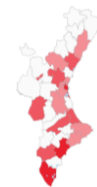
- En cuanto al contenido de las denuncias en las que se pide protección, figura en primer lugar la contratación administrativa (24,39%), seguida del acceso a la función pública y selección de personal (21,95%), la gestión de personal (17,07%) y el funcionamiento de los servicios públicos de Policía Local (12,20%).
- La evolución presupuestaria de la AVAF, desde su creación, ha sido prácticamente **creciente de forma continuada**, aunque el nivel de **ejecución presupuestaria de la AVAF ha sido generalmente insuficiente**, además de irregular, durante su trayectoria, a pesar de la tendencia creciente de sus tres primeros ejercicios. Se apuntan problemas con la incorporación de personal por problemas legales con el mantenimiento de sus retribuciones, afectando al Capítulo-I del presupuesto.
- Ha habido una **tendencia creciente y continua en el número de expedientes de reclamación presentados ante el Consejo Valenciano de Transparencia**, que solo decae en 2022, siendo las materias más frecuentes la de función pública (17,16%), la información jurídica (16,15%), la información municipal (13,17%) y el urbanismo (10,01%).
- El tiempo promedio de resolución del Consejo Valenciano de Transparencia **ha descendido a más de la mitad**, desde 9,4 meses, en 2015, a 4,3 meses, en 2022.
- Los grupos parlamentarios de **Les Corts Valencianes no están cumpliendo con la Disposición Adicional Segunda de la ley de grupos de interés**, que le obliga a regular esta actividad en sus normas internas, apelando a su independencia y régimen institucional. El plazo para realizar las modificaciones necesarias, en su reglamento o en sus normas para adaptar su régimen y funcionamiento a los principios y obligaciones que le atribuye la ley, expiró el pasado 13-09-2019.
- El índice de referencia en Europa sobre la calidad de los gobiernos de la Universidad de Gotemburgo (EQI), que evalúa la calidad en la prestación de servicios, la imparcialidad y la corrupción, **sitúa a la Comunitat Valenciana en el sexto puesto con mejor registro en 2021** y por encima de la media europea, por primera vez desde que existe este indicador.



3. PROPUESTAS

En este apartado realizamos una serie de **propuestas de actuación para el diseño de una política pública integral para la prevención y lucha contra el fraude y la corrupción**. Hemos elaborado estas propuestas a partir de las conclusiones y de las aportaciones realizadas por los diferentes grupos de trabajo reunidos al efecto. Estas propuestas no pretenden, en ningún caso, aportar una visión exhaustiva ni excluyente de otras opiniones o planteamientos, sino ayudar a la acción asociativa y de participación ciudadana de la entidad, de cara a los partidos políticos, para instarles a que incluyan estas propuestas en sus programas electorales.

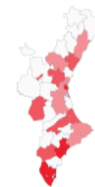
1. Elaboración de una **política pública transversal de fomento de la participación ciudadana y el asociacionismo**, con dotación de recursos para su implementación.
2. Creación de un **organismo independiente** que realice estudios e investigue en materia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción, para disponer de una matriz de indicadores, más allá de la percepción de la ciudadanía, que pueda servir para realizar un seguimiento de los avances o retrocesos en materia de corrupción.
3. Promover entre las instituciones **campañas de marketing institucional** para sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de la prevención y lucha contra el fraude y la corrupción, así como para dar a conocer la existencia y funcionamiento del ecosistema institucional valenciano en este ámbito.
4. Adaptar el Reglamento de les Corts Valencianes para **cumplir con la Disposición Adicional Segunda de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana**, que obliga a regular la organización del registro y la transparencia de los grupos de interés en el ámbito parlamentario, crear códigos de conducta para los grupos de interés que realicen su actividad en este ámbito y regular la publicidad de los contactos mantenidos con los grupos de interés en el marco de la elaboración y tramitación de iniciativas legislativas y de sus aportaciones, entre otras.



5. Fortalecer el **compromiso político** de los grupos parlamentarios con la AVAF:
 - Instar al parlamento valenciano a armonizar las disposiciones legislativas actuales para **evitar el solapamiento de competencias y funciones** entre la AVAF y la Inspección General de Servicios.
 - Realizar las **modificaciones legislativas pertinentes** para que la Agencia Anti Fraude (AVAF) pueda incorporar personal de las administraciones públicas sin que hayan de tener una merma retributiva por ello.
 - **Adaptar la regulación específica de la AVAF de acuerdo con la nueva Ley 2/2023**, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, tanto en el sector público como en el privado, que ha entrado en vigor en el mes de marzo del 2023, dotándola de **mayor capacidad ejecutiva** en sus atribuciones.

6. Instar a los **partidos políticos** a que:
 - Establezcan **secretarías de prevención y lucha contra la corrupción** en sus estructuras organizativas de partido.
 - Comuniquen con **mayor grado de concreción sus propuestas electorales** en materia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción, para que puedan ser susceptibles de evaluación y seguimiento posterior.
 - Realicen **auditorías internas y externas** para someterse a una rendición de cuentas sobre el cumplimiento, o no, de los compromisos electorales realizados en materia de anticorrupción.

7. Rediseñar los espacios y mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local y autonómico, incluyendo necesariamente los procesos de rendición de cuentas:
 - Realizar modificaciones en la legislación de la Administración Local, incluyendo la **obligatoriedad de realizar una rendición de cuentas anual de los Ayuntamientos** ante la ciudadanía, aportando un marco informativo preceptivo acotado por esta normativa.
 - Realizar modificaciones en la legislación autonómica, incluyendo la **obligatoriedad de realizar una rendición de cuentas anual del Consell** ante la ciudadanía, aportando un marco informativo preceptivo acotado por esta normativa.



PROPUESTAS DE ACTUACIÓN DEL OBSERVATORI CIUTADÀ CONTRA LA CORRUPCIÓ

8. Instar al Instituto Valenciano de Administración Pública (IVAP) para la realización de un **programa anual de formación, en materia anticorrupción**, dirigido al funcionariado de la Generalitat Valenciana y de la Administración Local.

9. Proponer a la administración educativa de la Generalitat la puesta en marcha de una iniciativa pedagógica piloto, dirigida al sistema educativo, para **impulsar la formación complementaria** en aspectos como la ética pública y ciudadana y la prevención y lucha contra el fraude y la corrupción.

10. **Garantizar el derecho de acceso de la ciudadanía a la información pública** a través de una instancia centralizada.