

- “Conflicto de intereses en el Estatuto de los altos cargos de la Administración General del Estado”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 53, 2020.
- “Situación de los altos cargos tras el cese”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 45, 2017.
- “Deberes de los altos cargos en el ejercicio”, en *Revista Andaluza de Derecho Administrativo*, núm. 80/2011, mayo-agosto.

PEREZ MONGUIÓ, J.M<sup>a</sup>/FERNÁNDEZ RAMOS, S., *El Estatuto de los Altos Cargos*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016.

ROMERO GALLADOR, A., “El Código de Conducta para los Miembros y Antiguos Miembros del Tribunal de Justicia de la Unión Europeo”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 67/2018.

## **EL PERFIL INSTITUCIONAL DE LAS AGENCIAS Y OFICINAS CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN. EN PARTICULAR, EL CASO DE LA OFICINA ANDALUZA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN**

Joan Mauri Majós<sup>1</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

En el ordenamiento jurídico de nuestras comunidades autónomas existen una serie de instituciones especializadas que con diversas denominaciones, tales como pueden ser las de “agencias” y “oficinas”, se encargan de prevenir y detectar el fraude y la corrupción de las autoridades y de los empleados públicos, garantizando el buen funcionamiento de la Administración que a tenor del artículo 103.1 de la Constitución ha de servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con el principio de eficacia, con sometimiento pleno a ley y al derecho (Capdeferro, 2016: 16).

Entre las comunidades autónomas que cuentan con un ente público de lucha contra el fraude y la corrupción existen dos grandes tipos: uno, más generalizado, que considera a la correspondiente agencia u oficina un organismo parlamentario auxiliar; y otro que vincula las funciones mencionadas a una institución preexistente de control externo, análoga al tribunal, sindicatura o consejo de cuentas.

<sup>1</sup> Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona y licenciado en Filosofía y Letras por la Universidad de Barcelona. Es Doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona con una tesis sobre la negociación colectiva en el sistema de función pública local. Es Profesor Titular (EU) de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, donde ha sido director de los estudios en Gestión y Administración Pública, director de los estudios en Relaciones Laborales y secretario de la División de Ciencias Jurídicas y Sociales. A lo largo de su trayectoria profesional ha desempeñado distintos cargos como pueden ser el de coordinador del Área de Régimen Interior, Hacienda y Planificación de la Diputación de Barcelona, el de director de la Escuela de Policía de Cataluña y el de secretario general del Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña.

jmaurim@ub.edu

En el primero de los patrones apuntados cabe incluir a los siguientes organismos:

- La Oficina Antifraude de Cataluña, creada por la Ley 14/2008, del 5 de noviembre de la Oficina Antifraude de Catalunya (en adelante, LOAC), cuyo artículo 1.1 la define como una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia adscrita al Parlamento de Catalunya. Además, el mismo precepto advierte de que la Oficina actúa con independencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones y se relaciona con el resto de las instituciones catalanas conforme a lo que establece su ley de creación.
- La Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana, cuya naturaleza jurídica se configura en el artículo 1 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana (en adelante, LACGV), como una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines que queda adscrita a las Cortes Valencianas. El párrafo 2 del mismo precepto señala que la Agencia actúa con independencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones y se relaciona con el resto de las instituciones valencianas en base a lo que señala su ley de creación.
- La Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de las Islas Baleares, definida en el artículo 1 de la Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Islas Baleares (en adelante, LOCIB) como una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus finalidades que depende orgánicamente del Parlamento de las Islas Baleares y ejerce sus funciones con plena independencia, sometida únicamente al ordenamiento jurídico.
- La Agencia de Integridad y Ética Pública de Aragón, constituida como un ente público que dependerá directamente de las Cortes de Aragón, tal como explicita el artículo 8 de la Ley 5/2017, de 1 de junio, de integridad y ética Públicas (en adelante, LIEPA)
- La Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, que a tenor del artículo 1 de la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LOACFN), aparece articulada como una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena independencia orgánica y funcional en el ejercicio de sus funciones, cuya dirección será elegida por el Parlamento de Navarra.

- En curso de tramitación hay que citar el proyecto de ley que prevé la creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad de Castilla y León y se establece el estatuto de las personas denunciante (en adelante, PLOCCL), en cuyo artículo 2 se otorga a dicha oficina la calificación de ente público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, que se adscribe a las Cortes de Castilla y León y habrá de actuar con independencia y autonomía en el ejercicio de sus funciones.

Pero hay que tener en cuenta también que otras comunidades autónomas han optado por atribuir las competencias en materia de prevención de la corrupción al órgano encargado de control de la actividad económico-financiera del sector público, tal como se ha hecho en Galicia, con la Ley 8/2015, de 7 de agosto de reforma de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas, y del texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre para la prevención de la corrupción, o, con idéntica solución, en Canarias, a través de lo establecido en la Ley 5/2017, de 20 de julio, de modificación de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias.

En todo caso, vamos a centrar nuestro análisis sobre el primero de los tipos mencionados, teniendo en cuenta que el artículo 6 de la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante (en adelante, LCA), crea la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción como entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, advirtiendo de que la Oficina se adscribe al Parlamento de Andalucía y que en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines actúa con plena autonomía e independencia funcional.

## II. LA NATURALEZA DE LAS AGENCIAS Y OFICINAS CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN

Las notas características de la institución que denominamos agencia u oficina contra el fraude y la corrupción son las de ser una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, adscrita al parlamento autonómico y que actúa con total independencia de los gobiernos.

A los rasgos citados se ha de añadir que las agencias u oficinas son organismos creados por una ley especial. Es el legislador –el órgano parlamentario– el que dibuja directamente las características singulares de la institución.

El concepto “entidad de derecho público” es el más fácil de explicar. Los entes o entidades de derecho público resultan ser estructuras funcionales creadas para la realización de una actividad de interés general que adoptan una forma de personificación jurídica diferenciada, es decir, propia y específica, distinta de las típicas existentes en el derecho público –organismos autónomos y entidades públicas empresariales– y en el sector privado –sociedades y fundaciones–.

De hecho, al margen de las organizaciones consideradas típicas desde una perspectiva conceptual existen una serie de entes “atípicos” o “personificaciones de régimen singular” creadas por una ley especial que las dota de una forma pública de personalidad y de un estatuto jurídico de carácter específico.

Precisamente uno de los factores determinantes de la diferenciación de este tipo se fundamenta en la atribución a determinados organismos de un régimen de organización y funcionamiento autónomo e independiente que los separa, y por qué no decirlo, también los confronta, con el gobierno y los departamentos, organismos y entidades que estructuran su acción ejecutiva que resultan ser sujetos pasivos de su tarea de control.

La noción de independencia en un sentido amplio aparece correctamente expuesta en la STJUE de 9 de marzo de 2010, C-518/07, en la que se dice lo siguiente: “Cuando se trata de un órgano público, el término “independencia” se refiere normalmente al estatuto que garantiza la posibilidad de actuar con plena libertad, a resguardo de cualquier tipo de instrucción y presiones”, lo que permite: “una facultad de decisión exenta de toda influencia externa a la autoridad de control, ya sea directa o indirecta”, advirtiendo de que: “la mera posibilidad de que las autoridades de tutela puedan ejercer influencia política sobre las decisiones de las autoridades de control es suficiente para obstaculizar el ejercicio independiente de las funciones de éstas. Por un lado [...], podría darse en tal caso una “obediencia anticipada” de las autoridades de control a la vista de la práctica decisoria de la autoridad de tutela. Por otro, el papel de guardianas [...] que asumen las autoridades de control exige que sus decisiones y, por tanto, ellas mismas, estén por encima de toda sospecha de parcialidad”.

Una imparcialidad que se refuerza con la adscripción de las agencias y oficinas a los respectivos parlamentos. Las agencias y oficinas son órganos auxiliares de los parlamentos. De hecho, pueden ser considerados como comisionados específicos de las cámaras formando parte de una nueva especie que denominamos instituciones de apoyo al correspondiente parlamento en sus tareas de dirección y control del gobierno (García Costa, 2018: 68).

La STC 108/1986, de 29 de julio, determina que la recta interpretación del último inciso del artículo 66 de la CE, en el que se prevé que las Cortes Generales ejercen la

potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución, no ha de interpretarse de manera que se llegue a la conclusión que las Cortes solo pueden ostentar las funciones expresamente contenidas en los preceptos de la misma Constitución, sino que esta les asigna algunas que forzosamente han de cumplir y que la ley no puede atribuir a otros órganos con relevancia constitucional, lo que no se ha de oponer a que se pueda reconocer por ley a la cámara parlamentaria otras funciones, aunque no aparezcan estrictamente mencionadas en el texto constitucional.

Por lo tanto, resulta que mediante una ley el parlamento puede atribuirse nuevas funciones siempre que no entren en contradicción con un mandato expreso y taxativo de la propia Constitución y no impliquen una desnaturalización del principio de separación de poderes (Santaolalla, 2010: 21).

En todo caso, la adscripción de una institución al parlamento cumple una función de legitimación clara y específica. Se trata de situar a la correspondiente agencia u oficina en un marco de legitimada democrática, sustrayéndola a la influencia gubernamental. No hay duda de que la inserción de la entidad en la esfera de influencia de la institución que representa directamente la voluntad popular otorga una especial posición. Así, la entidad correspondiente aparece investida de una legitimidad superior a la ostentada por la mayoría de las estructuras gubernamentales.

A la vez, esta particular posición robustece la función de control y de orientación política del parlamento sobre el gobierno. En buena lógica, la objetividad y la eficacia de la acción pública han de garantizarse fundamentalmente frente al complejo gobierno-administración. De la misma forma, a través de estos organismos, la institución parlamentaria aspira a influir en la actividad futura de los órganos del ejecutivo vinculándolos a ciertas orientaciones y directrices de carácter no partidista.

Precisamente, para asegurar que las funciones de prevención y lucha contra el fraude en la acción pública se lleven a cabo correctamente resulta necesario que se encomienden a organismos a los que se quiera otorgar la correspondiente autonomía, orgánica, funcional, financiera y de personal frente al gobierno y las estructuras administrativas, lo que solo se consigue adscribiendo a dichos organismos a la institución parlamentaria (García Costa, 2018: p. 73). De esta manera se comprende mejor que sean las asambleas representativas las que acaben asumiendo la garantía de dicha intervención.

No queremos finalizar esta caracterización de la institución que hemos denominado agencia u oficina contra el fraude y la corrupción sin señalar que dichas entidades se

crean por una ley concreta y específica pero, a diferencia de otras más consolidadas, no poseen relevancia constitucional o estatutaria.

Tradicionalmente se ha distinguido entre las instituciones determinadas directamente por la Constitución o por el estatuto de autonomía, que denominamos órganos constitucionales y estatutarios, y las creadas por una ley especial con competencias específicas.

Así, el artículo 54 de la CE prevé la institución del Defensor del Pueblo, como un comisionado de las Cortes Generales, designado por estas para defender los derechos y las libertades de los ciudadanos y supervisar la actividad de la Administración; el artículo 107 de la CE crea el Consejo de Estado como órgano consultivo supremo del Gobierno que ejerce la función consultiva con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia; el artículo 122 de la CE determina la constitución de un Consejo General del Poder Judicial, como órgano de gobierno de dicho Poder, previendo su particular régimen de integración con total independencia del ejecutivo; el artículo 136 de la CE institucionaliza el Tribunal de Cuentas como órgano fiscalizador supremo de cuentas y de la gestión económica del Estado y de su sector público, dependiendo directamente de las Cortes Generales y ejerciendo sus funciones por delegación de ellas en el examen y la comprobación de las cuentas generales, funciones todas ellas que los miembros del Tribunal han de ejercer en una posición de máxima independencia e inamovilidad; finalmente, el artículo 159 de la CE habilita la creación del Tribunal Constitucional como una magistratura independiente, solo sujeta a la Constitución y las leyes, encargada del control de constitucionalidad de las normas jurídicas, de la protección de los derechos y las libertades, y de la solución de los conflictos de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas o de las comunidades autónomas entre ellas.

Respetando la necesaria adaptación que comporta los respectivos márgenes competenciales, lo cierto es que cada estatuto de autonomía ha tendido a replicar una red de instituciones análogas a la del Estado en su sistema institucional de autogobierno.

Por ejemplo, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EAA), relaciona una serie de las llamadas “otras instituciones de autogobierno”, entre las que se encuentra el Defensor del Pueblo Andaluz, definido en el artículo 128 del EAA como un comisionado del Parlamento, designado para la defensa de los derechos y libertades, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de las Administraciones públicas de Andalucía; el artículo 129 del EAA prevé la constitución de un Consejo Consultivo del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía, de las entidades locales,

y de los organismos y entidades públicas de ellas dependientes, así como de las Universidades públicas andaluzas, Consejo que ejercerá sus funciones con autonomía orgánica y funcional; el artículo 130 del EAA, determina la constitución de una Cámara de Cuentas como órgano de control externo de la actividad económica y presupuestaria de la Junta de Andalucía, de los entes locales y del resto del sector público de Andalucía, cámara que depende orgánicamente del Parlamento de Andalucía; el artículo 131 del EEA dispone la creación del Consejo Audiovisual de Andalucía como autoridad independiente encargada de velar por el respeto de los derechos y libertades en los medios, tanto públicos como privados, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en materia de audiovisual y de publicidad; y, finalmente, el artículo 132 del EEA establece el Consejo Económico y Social de Andalucía como órgano colegiado de carácter consultivo del Gobierno autonómico en materia económica y social, cuya finalidad primordial es servir de cauce de participación y diálogo permanente en los asuntos socioeconómicos.

Pero lo cierto es que dada la reciente aparición del tipo que hemos llamado agencia u oficina de prevención y control del fraude y la corrupción, esta no ha adquirido relevancia constitucional o estatutaria. Por lo tanto, hay que inscribir al mencionado organismo entre las autoridades independientes de los órganos gubernamentales que han sido creados por una ley específica para el ejercicio de las correspondientes funciones de control.

A partir de ahí, en una apretada síntesis podríamos caracterizar este particular modelo de las agencias u oficinas anticorrupción como un sistema de entidades públicas independiente adscritas al parlamento sin relevancia constitucional o estatutaria.

### III. ESTRUCTURA DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN

En las leyes autonómicas que regulan este tipo de instituciones podemos localizar las determinaciones orgánicas siguientes:

- El artículo 11 de la LOAC sitúa al frente de la Oficina a un director o directora que ha de ejercer su cargo con plena independencia y libertad. El artículo 25 de la LOAC prevé la designación de un director o directora adjunta como órgano colaborador de la dirección con las funciones que esta le quiera encomendar o delegar y con la finalidad de sustitución o desempeño interino.
- El artículo 26 de la LACGV prevé que la Agencia estará dirigida por un director o directora que ejercerá el cargo con plena independencia, inamovilidad y objetividad, actuando siempre con sujeción a la ley y la derecho, determinando

que el director o la directora de la Agencia tendrá la condición de autoridad pública y estará asimilado a un alto cargo con rango de director general, sin que en este caso concreto aparezca la figura del adjunto como pieza auxiliar y sustitutoria de la dirección principal.

- El artículo 17 de la LOCIB determina que la Oficina estará dirigida por un director o una directora que ejerce su cargo con absoluta independencia, objetividad e inamovilidad, previendo que ostenta la condición de autoridad pública, siendo su mandato de cinco años prorrogable por otros cinco sin posible extensión después del segundo. En este caso, el artículo 21 de la LOCIB habilita la figura del director o directora adjunta con la función de colaborar con la dirección en las funciones que se le deleguen y encomienden y de sustituirlo o asumir interinamente las funciones de la dirección.
- El artículo 11 de la LIEPA presenta una estructura distinta, no se basa en el sistema de un órgano único acompañado de un órgano unipersonal auxiliar sino que se estructura en un órgano complejo integrado por el director y los subdirectores de evaluación e investigación y de régimen interior, que integran una comisión ejecutiva conformada por tres miembros que han de actuar colegiadamente.
- El artículo 33 de la LOACFN prevé que la oficina estará dirigida por una directora o director que ejercerá su cargo con plena independencia y objetividad en el desarrollo de sus funciones. El artículo 36 de la LOAFN permite que la dirección pueda designar entre el personal de la Oficina a un director o directora adjunta a la que le corresponderán colaborar con la dirección de la Oficina en la tarea que esta le encomiende, sustituirla en caso de ausencia o incapacidad temporal y asumir las funciones que le delegue.
- En el artículo 33 del PLOCCL se indica que la oficina estará dirigida por su titular que ejercerá el cargo con plena independencia y objetividad en el ejercicio de sus funciones y actuará con sometimiento pleno a la ley y al derecho ostentando la condición de autoridad pública, asimilado a alto cargo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, con cargo de director general. En este caso tampoco se prevé un adjunto como órgano de colaboración de la dirección que lo pueda sustituir en caso de ausencia o cese por cualquier causa.

Como conclusión podemos afirmar que la estructura de las agencias u oficinas contra el fraude y la corrupción resulta poco variable con un sistema predominante de órgano único de dirección dotado en la mayoría de casos con un órgano de colaboración de carácter subordinado y auxiliar, con capacidad de sustitución. El modelo presentado tiene alguna variación cuando se estructura como un órgano

complejo en forma de comisión ejecutiva con una dirección y dos subdirecciones integrantes todos ellos de una comisión ejecutiva, es decir, de un órgano colegiado.

Al modelo mayoritario de órgano unipersonal de carácter ejecutivo responde el artículo 25 de la LCA que prevé una dirección de la oficina que ejercerá el cargo con plena independencia, inamovilidad y objetividad en el desarrollo de sus funciones, aunque una de las singularidades andaluzas parece ser la obligación de crear una mínima estructura orgánica consistente en una subdirección competente en materia de actuaciones de investigación, inspección y régimen sancionador, y una subdirección competente en materia de medidas de protección de la persona denunciante, propuestas de prevención y recomendaciones de actuación y gestión del canal de denuncias, lo que parece introducir un elemento de rigidez en el diseño del régimen interior de la oficina que nos parece criticable.

#### IV. NOMBRAMIENTO Y CESE DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN

Los ordenamientos jurídicos de las diferentes comunidades autónomas presentan una serie de matices en lo relativo al nombramiento, el cese y la duración del mandato de los titulares de los órganos de dirección de las agencias y oficinas antifraude que pueden esquematizarse de la forma siguiente:

- En cuanto a la designación del director o directora, el artículo 9 de la LOAC dispone que es elegido por el parlamento a propuesta del Gobierno por una mayoría de tres quintas partes en primera votación y por mayoría absoluta en la segunda, siendo nombrado por el presidente o presidenta del Parlamento. Según el artículo 11 de la LOAC, el cese del director obedece a las causas ordinarias como pueden ser la renuncia, la extinción del mandato, una incompatibilidad sobrevenida, la incapacidad, la inhabilitación o una condena firme. Pero también puede ser cesado por negligencia notoria y grave en el cumplimiento de las obligaciones y derechos del cargo por el Pleno del Parlamento, a propuesta de la comisión correspondiente, por una mayoría de tres quintas partes en primera vuelta y por mayoría absoluta en la segunda. En cualquier caso, a tenor del artículo 11 de la LOAC el titular del órgano de dirección es nombrado por un mandato de nueve años que no puede ser renovado.
- De conformidad con el artículo 26 de la LACGV, el director o directora es elegido por la institución parlamentaria a propuesta de organizaciones sociales que trabajen contra el fraude y la corrupción en el territorio de la comunidad, y por los grupos parlamentarios. En principio, La decisión corresponde al Pleno de las Cortes Valencianas que la ha de adoptar por mayoría de tres quintas

partes. Si no se obtiene la mayoría requerida, se deberán realizar nuevas propuestas por el mismo procedimiento en el plazo de un mes. En todo caso, el director o directora es nombrado por la persona que ostenta la Presidencia del Parlamento. El artículo 28 de la LACGV prevé que el director o directora cesará por renuncia, extinción del mandato, incompatibilidad sobrevenida, incapacidad, inhabilitación, imputación con adopción de medidas cautelares, apertura de juicio oral o condena por sentencia firme, por pérdida de la vecindad administrativa en la comunidad o por negligencia notoria y grave en el cumplimiento de las obligaciones y los derechos del cargo, en base a una propuesta de la comisión parlamentaria correspondiente que se elevará al Pleno de las Cortes y deberá ser aprobada por mayoría de tres quintas partes. En principio, tal como previene el artículo 26 de la LACCV la duración del mandato del director es de siete años sin posibilidad de renovación.

- El artículo 19 de la LOCIB dispone que el titular del órgano de dirección de la oficina es elegido por el Parlamento mediante votación por mayoría de tres quintas partes de sus miembros en primera votación y por mayoría absoluta en la segunda en base a las propuestas hechas por los grupos parlamentarios a la Mesa del Parlamento, correspondiendo su nombramiento al presidente o presidenta del Parlamento balear. El artículo 40 prevé las típicas causas de cese como pueden ser la renuncia, la extinción del mandato, la incompatibilidad sobrevenida, la incapacidad, la inhabilitación, la investigación con adopción de medidas cautelares, apertura de juicio oral o condena firme, incluyendo también la negligencia notoria y grave en el cumplimiento de las obligaciones y los deberes propios del cargo, acreditada a través de un proceso de evaluación de su desempeño. En este último caso la propuesta ha de partir de la correspondiente comisión parlamentaria y el cese lo ha de acordar el Pleno por mayoría de tres quintas partes; si no se consigue la mayoría requerida, ha de procederse a una segunda votación en la que será suficiente la mayoría absoluta. El artículo 17 de la LOCIB determina que el mandato del titular del órgano de dirección es de cinco años, prorrogable por otros cinco, sin posible extensión después del segundo período.
- El artículo 13 de la LIEPA prevé que el director de este organismo sea elegido por el Pleno de las Cortes de Aragón por mayoría de tres quintos, y sus subdirectores sean elegidos por el mismo órgano por mayoría absoluta a propuesta del titular del órgano de dirección. Según el artículo 16 de la LIEPA los miembros del órgano ejecutivo de la agencia cesan por renuncia, por expiración del plazo de su mandato, por fallecimiento y por acuerdo del Pleno de las Cortes de Aragón, adoptado con la misma mayoría exigida para su elección por imposibilidad física o enfermedad superior a tres meses consecutivos, por actuación contraria

a los criterios, principios y objetivos que inspiran su ley reguladora, por incurrir en alguna causa de incompatibilidad, por incumplimiento de sus deberes, por incompetencia manifiesta o por ser encausado judicialmente por delitos relacionados con el desempeño del cargo. En cuanto a la duración del mandato del director y los subdirectores en los artículos 13 y 14 de la LIEPA se establece que sea de cinco años con posibilidad de renovación por un año.

- El artículo 33 de la LOACFN indica que la dirección de la oficina ha de ser elegida por el Pleno del Parlamento de Navarra por mayoría absoluta a propuesta de los grupos parlamentarios o de las organizaciones sociales que desarrollen su actividad en Navarra. A tenor del artículo 35 de la LOACFN, el director o directora de la oficina cesa por las causas de renuncia o fallecimiento, extinción del mandato, incompatibilidad sobrevenida, incapacidad civil, inhabilitación, imputación con adopción de medidas cautelares, apertura del juicio oral o condena por sentencia firme por la comisión de un delito, negligencia notoria y grave en el cumplimiento de las obligaciones y los deberes del cargo y pérdida de la condición política navarra o del pleno disfrute de los derechos civiles o políticos. En el caso de que la causa sea la de negligencia notoria y grave, el cese de la dirección ha de ser propuesto por la comisión parlamentaria correspondiente y lo ha de acordar el Pleno del Parlamento de Navarra por mayoría de tres quintas partes. Tal como establece el artículo 33 de la LOACFN, el mandato de la directora o director es de seis años, no pudiendo ser renovado por lo menos hasta pasados seis años desde que se procedió al correspondiente cese.
- Según el artículo 33 del PLOCCL, la persona titular de la dirección de la oficina se ha de designar por las Cortes de Castilla y León por tres quintas partes de sus miembros en primera votación, si no obtuviera la mayoría requerida se deberá obtener en una segunda votación el voto favorable de la mayoría de miembros de dichas institución. El mismo precepto, combinado con la previsión del último párrafo del artículo 36 del PLOCCL, determina que las personas candidatas procedan de una convocatoria pública y de un proceso de acreditación y evaluación ante la comisión parlamentaria competente. De acuerdo con el artículo 36 del PLOCCL el cese del titular de la oficina se producirá por renuncia o fallecimiento, extinción del mandato, incompatibilidad sobrevenida, incapacidad inhabilitación absoluta o especial, apertura de juicio oral o condena mediante sentencia por comisión de delito, sanción mediante resolución administrativa firme por infracciones que conlleven el cese o el despido o la imposibilidad de ser alto cargo, no estar al corriente de las obligaciones tributarias, y por el incumplimiento notorio de las obligaciones y los deberes del cargo. En el caso de que las causas del cese fueran la incompatibilidad

sobrevenida apreciada por las Cortes de Castilla y León o el incumplimiento notorio de las obligaciones y deberes del cargo, el cese de la persona titular de la dirección de la oficina deberá ser propuesto y aprobado por la comisión parlamentaria correspondiente por mayoría absoluta; dicha propuesta deberá ser elevada al Pleno de las Cortes de Castilla y León y aprobada por mayoría de tres quintas partes. Tal como se establece en el artículo 35 del PLOCCL, el nombramiento de la persona titular de la oficina será por un plazo de seis años, prorrogables por dos años más y sin posibilidad de reelección posterior.

En base a todo lo que llevamos expuesto hasta el momento podemos marcar una serie de líneas de tendencia que lógicamente tienen una mayor o menor repercusión sobre el contenido de lo que pueda ser la afirmada independencia de la institución que denominamos agencia u oficina antifraude en base a los planteamientos siguientes:

- Existen una serie de variaciones sustanciales sobre la facultad de propuesta del posible titular de la dirección de la entidad. No es lo mismo que dicha propuesta provenga del órgano de gobierno de la comunidad autónoma, de los grupos parlamentarios, de organizaciones o entidades sociales o directamente de una convocatoria pública. De hecho, hoy por hoy la solución más mayoritaria es la que pasa por una creación de consenso entre los diferentes grupos parlamentarios con la posible intervención de una serie de organizaciones sociales.
- Con carácter general, el titular de la dirección de la entidad es elegido por el correspondiente parlamento con una mayoría calificada de tres quintas partes en la primera votación y por mayoría absoluta en la segunda, aunque no faltan propuestas que exigen la consecución necesaria de la primera de las mayorías citadas, lo que obviamente presupone una legitimidad mayor y, en la misma medida, refuerza su independencia especialmente respecto a la mayoría de gobierno al basar la elección en una mayoría no partidista.
- En las causas de cese de la figura directiva se observan también algunas diferencias de interés. Ciertamente, aporta mayores garantías de imparcialidad que el cese se instrumente cuando se produzca una investigación o imputación con adopción de medidas cautelares o la apertura del juicio oral en una causa criminal sin necesidad de esperar a una sentencia judicial. De la misma manera, hay que tomar buena nota de las garantías que se introducen por los distintos ordenamientos cuando el posible cese se quiera justificar en la negligencia o el incumplimiento notorio de las obligaciones y deberes del cargo, un concepto jurídico indeterminado cuya aplicación toma otro cariz cuando ha de ser apreciado por una comisión parlamentaria y presupone una decisión del pleno del correspondiente parlamento por una mayoría de tres quintas partes de los miembros.

- Indudablemente la independencia del titular del órgano de dirección se afirma con un mandato largo –cinco años- que supera el ciclo político ordinario de los cuatro años. Lo que ocurre en casi todos los casos. Ahora bien, aquí también pueden existir diferencias notables entre un nombramiento “largo” de cinco años con posibilidad de renovación por cinco años más, de nueve años o de siete años y otro más corto de cinco o seis años sin prórroga de mandato.

La legislación propia de la oficina andaluza parece cumplir con los parámetros citados:

- El artículo 25 de la LCA prevé que las personas candidatas a ocupar el cargo serán propuestas por los grupos parlamentarios a la Mesa del Parlamento de Andalucía.
- El mismo precepto señala que la persona titular de la dirección de la oficina será elegida por una votación por mayoría de tres quintas partes de sus miembros, advirtiéndose de que si no se obtuviera la mayoría requerida se someterá a una segunda votación, requiriéndose la mayoría absoluta de los integrantes del Parlamento de Andalucía.
- El artículo 28 de la LCA determina que la persona titular de la oficina cesará por renuncia, por la extinción del mandato, por estar incurso en alguna causa de incompatibilidad, por fallecimiento o incapacidad, por la inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos declarada por decisión judicial firme, por tener la condición de investigada en un procedimiento penal por delito en el que se hayan adoptado medidas cautelares, de encausada en un procedimiento penal por delito o de condenada mediante sentencia firme a causa de delito, o por negligencia notoria y grave en el cumplimiento de las obligaciones y los deberes del cargo. Precisamente en el supuesto de esta última causa su análisis y acreditación se confía a una comisión parlamentaria y ha de ser acordada en primera votación por mayoría de dos terceras partes de las personas que compongan el Parlamento de Andalucía, advirtiéndose de que si no se obtuviera la mayoría requerida habrá una segunda votación en la que solo se requerirá la mayoría absoluta.
- El artículo 25 de la LCA dispone que el mandato de la persona titular de la dirección de la oficina será de cinco años y no será renovable; se inscribe así en el tipo de mandatos “cortos” a los que antes hacíamos referencia.

## V. LA ORGANIZACIÓN DE LAS AGENCIAS Y OFICINAS

Uno de los factores esenciales que permite modular la independencia de las agencias u oficinas y constituir las como un comisionado u órgano auxiliar de la correspondiente institución parlamentaria es la capacidad de disposición para regular su autonomía organizativa y funcional. La atribución de esta verdadera potestad y su relación con el sistema de normas existentes se puede describir a partir de las notas siguientes:

- La disposición adicional primera de la LOAC dispone que el titular de la dirección de la oficina elabora el proyecto de normas de actuación y de régimen interior de la oficina para que la correspondiente comisión parlamentaria las debata y, si procede, las apruebe.
- Diferente es el sistema establecido en la disposición transitoria primera de la LACGV, donde se señala que el director o directora de la agencia elaborará y presentará a las Cortes Valencianas y al Consejo de la Generalidad el proyecto de reglamento de funcionamiento y de régimen interior de la agencia para su aprobación posterior por parte de la agencia. En todo caso, hay que advertir que la presentación de la norma después de la correspondiente “presentación” se atribuye al director, así se deduce con facilidad de la Resolución de 27 de junio de 2019, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana, por la que se aprueba su Reglamento de funcionamiento y régimen interior de esta, en desarrollo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalidad.
- El artículo 7 de la LOCIB nos dice que la organización, el régimen jurídico y el funcionamiento de la oficina se han de regular mediante un reglamento de régimen interior, la tramitación y aprobación del cual corresponde al Parlamento de las Islas Baleares, por medio de la comisión correspondiente. La disposición final tercera de la LOCIB previene que el primer director o directora de la oficina ha de elaborar y transmitir al Parlamento el proyecto de reglamento de funcionamiento y régimen interior de la oficina para que la comisión parlamentaria que corresponda la tramite y si procede la apruebe, advirtiéndole también de que el director o directora de la oficina puede promover aquellas modificaciones del reglamento que pudieran resultar convenientes que deberán ser tramitadas y aprobadas siguiendo el mismo procedimiento. El mismo precepto dispone que el director o directora de la oficina pueda elevar al órgano de gobierno de las Islas Baleares las propuestas de desarrollo reglamentario que considere necesarias para la ejecución de aquella ley, propuestas que el Gobierno tramitará y aprobará, siempre que resulten procedentes, en el plazo de seis meses.

- El artículo 10 de la LIEPA determina que la agencia presentará ante la Mesa de las Cortes de Aragón un proyecto de reglamento de organización y funcionamiento, que será debatido y aprobado por dicha Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces y publicado en el Boletín Oficial de Las Cortes de Aragón y en el Boletín Oficial de Aragón.
- Un cambio sustancial supone la previsión de la Disposición Transitoria Segunda de la LOACFN, en el la cual se confía al Gobierno de Navarra la aprobación, a propuesta de la dirección de la oficina, del reglamento de organización y funcionamiento de este órgano, así como las ulteriores modificaciones del mismo.
- La disposición final primera del PLOCCL determina que el titular de la oficina elaborará y presentará a las Cortes de Castilla y León el proyecto de reglamento de organización y funcionamiento de la oficina para su posterior aprobación por la Mesa de las Cortes, reglamento que se publicará en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León y en el Boletín Oficial de Castilla y León.

De las referencias aportadas, salvados los casos extremos de aprobación por la propia dirección de la oficina o por el órgano de gobierno de la correspondiente comunidad autónoma, emerge un tipo reglamentario específico cuya tramitación puede concretarse de la forma siguiente: propuesta normativa de la dirección de la agencia u oficina y aprobación del correspondiente reglamento por una comisión parlamentaria o por la mesa del parlamento.

De hecho, las normas o los reglamentos de organización contruidos en base a este modelo merecen a nuestro entender una triple calificación. Son a la vez una norma secundaria, una norma sectorial del ordenamiento jurídico parlamentario, y una norma especial.

En principio, los reglamentos citados son normas de desarrollo de una ley singular como suelen ser las leyes de creación de las agencias y las oficinas anticorrupción. En este sentido son normas secundarias, derivadas de la ley que las habilita y permite su presentación, tramitación y aprobación. Esto quiere decir que en su redacción hay que estar a la específica habilitación concedida por los preceptos de referencia. Esto quiere decir también que las normas o reglamentos de organización y funcionamiento de las respectivas agencias y oficinas no pueden contradecir las leyes ordinarias y tampoco pueden entrar a regular materias reservadas expresamente a una norma con rango de ley.

Con todo, los reglamentos citados se nos aparecen como normas de organización y de funcionamiento –normas de régimen interior– de una institución comisionada de la cámara representativa autonómica, que han de ser tramitadas por la mesa

del órgano parlamentario o por una comisión parlamentaria que en la mayoría de los casos ostenta una competencia legislativa plena, órgano que las ha de debatir contando con la participación de todos los grupos parlamentarios, lo que permite su discusión y aprobación después del correspondiente debate.

En consecuencia, tampoco puede decirse que los reglamentos citados sean simples reglamentos ejecutivos de la ley de naturaleza administrativa aunque puedan desempeñar esta función. Las normas de régimen interior de las correspondientes agencias y oficinas son normas intraparlamentarias, manifestación de la capacidad de regulación interna del correspondiente parlamento. De hecho, los reglamentos citados son el producto de un órgano legislativo –no ejecutivo- que no se relaciona con el ordenamiento jurídico de la correspondiente comunidad autónoma en función del principio de jerarquía sino en función del principio de competencia, de manera que, en consecuencia, las leyes y los reglamentos ordinarios deben respetar y no intervenir en el ámbito funcional que la ley de creación haya podido reservar a estos productos normativos.

En cualquier caso, conviene hacer notar que no parece resultar igual que el correspondiente reglamento se apruebe por una comisión con competencia legislativa plena que por la mesa del parlamento. La sustancia de dichos órganos no es exactamente la misma y resulta evidente que la aprobación de la norma de régimen interior por la comisión parlamentaria refuerza su rango y posición.

Aún más, de acuerdo con el principio de competencia y especialidad, en este característico ámbito que les ha sido reservado, las normas de régimen interior de la correspondiente agencia u oficina mantienen una especial resistencia y, por qué no decirlo, preferencia sobre cualquier otra regulación legal o reglamentario de ámbito autonómico que las pueda contradecir.

Los matices introducidos en esta caracterización son importantes si se tiene en cuenta que el artículo 8 de la LCA previene que la oficina se regirá por lo dispuesto en la presente ley y en su normativa reglamentaria de desarrollo aprobada por el Consejo de Gobierno, así como por lo establecido en el reglamento de régimen interior y funcionamiento de la oficina. Lo que sucede es que, en los términos previstos en dicha ley, el reglamento de régimen interior y funcionamiento regulará el gobierno, la organización, el funcionamiento, la estructura, las competencias que se atribuyan a los órganos y unidades administrativas propias, el procedimiento de investigación e inspección, el procedimiento de elección y cese de la persona titular de la dirección de la oficina, el régimen de personal al servicio de la oficina, así como los procedimientos y canales para la presentación de denuncias ante la oficina, ámbitos todos ellos que quedan reservados a este específico tipo normativo

y en el que no puede introducirse la potestad reglamentaria del órgano de gobierno de la comunidad.

El mismo artículo establece que la propuesta de reglamento de régimen interior y funcionamiento de la oficina andaluza se elaborará por la persona titular de la dirección y se remitirá al Parlamento de Andalucía para su aprobación, sin que se especifique el órgano que resulta competente para su aprobación. Es más, la disposición final primera de la LCA parece introducir alguna confusión en este aspecto al disponer que la persona titular de la dirección de la oficina elaborará y remitirá a la Mesa del Parlamento de Andalucía, por mediación de la correspondiente comisión parlamentaria, el proyecto de reglamento de régimen interior y funcionamiento, sin que quede claro por tanto si el órgano competente para su aprobación es la comisión parlamentaria con la que se relaciona la oficina, la Mesa o el Pleno del Parlamento andaluz.

## VI. LOS MEDIOS PERSONALES DE LAS AGENCIAS Y OFICINAS

La autonomía de las agencias y oficinas anticorrupción se manifiesta también en su capacidad para disponer y ordenar los medios necesarios con los que se pretenda dotarlas con objeto de que puedan adaptarlos a sus necesidades específicas y permitir una gestión imparcial y eficaz.

En esa dirección, las características específicas del régimen jurídico del personal al servicio de este tipo de instituciones se pueden resumir de la forma siguiente:

- El artículo 26 de la LOAC determina que el personal al servicio de la oficina puede ser funcionario, eventual o laboral, seleccionado de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad. Dicho personal estará sujeto a los estatutos de régimen y gobierno interior del Parlamento de Cataluña o a la legislación laboral, según proceda, sin perjuicio de las normas especiales que resulte preciso aplicarle, normas que a todos los efectos parece que deberían incluirse en las de régimen interior que pudiera proponer la dirección de la oficina y aprobar la correspondiente comisión parlamentaria en función de la previsión establecida en la disposición adicional de dicha ley que ya hemos tenido ocasión de citar. En todo caso, el mismo precepto atribuye directamente al director o directora de la oficina la capacidad de aprobar directamente la relación de puestos de trabajo, instrumento básico de ordenación del personal por excelencia, con la consiguiente publicación en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña.

- El artículo 29 de la LACGV plantea un modelo estructuralmente distinto al establecer que los puestos de trabajo del personal de la agencia serán ejercidos por funcionarios y funcionarias de las administraciones públicas. Por lo tanto, parece que lo que se plantea es un sistema de provisión de dichos puestos entre el personal funcionario de las diferentes administraciones públicas, lo que parece excluir una opción por una función pública propia o por la contratación de personal laboral. En cualquier caso, lo que sí se afirma con claridad es la competencia de la agencia para elaborar y aprobar una relación de puestos de trabajo. Hay que destacar que nada se dice sobre el régimen jurídico de este personal, aunque la advertencia de que los puestos de trabajo de la agencia han de clasificarse y proveer de acuerdo con las normas de la legislación de función pública de la Generalitat valenciana parece comportar implícitamente la aplicación de dicho régimen de personal. Una apreciación que se matiza rápidamente a la vista del artículo 58 de la Resolución de 27 de junio de 2019, del director de la agencia, donde se dispone que el personal que presta servicios en la agencia se rige por lo dispuesto en la LACGV, el presente reglamento, la normativa reguladora del personal de las Cortes Valencianas y, en su defecto, por la legislación aplicable en materia de función pública valenciana, añadiendo que las normas que apruebe el director o directora de la agencia desarrollarán y adaptarán a las características propias de la misma el régimen previsto en la normativa reguladora del personal de las Cortes previa negociación colectiva, lo que parece un claro exceso reglamentario sobre las previsiones de la propia LACGV.
- El artículo 22 de la LOCIB contiene el estatuto del personal al servicio de la oficina, advirtiendo de que sus puestos de trabajo tendrán naturaleza funcionarial y que los procedimientos de selección y provisión han de garantizar los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad e idoneidad, que serán apreciados por una comisión de valoración formada en base a los principios de profesionalidad, especialización y paridad de sexos. El personal al servicio de la oficina se ha de regir por las disposiciones de su ley de creación y las del reglamento de régimen interior, resultando aplicable supletoriamente la legislación sobre función pública del personal al servicio de la comunidad autónoma. Corresponde a la dirección de la oficina la elaboración de la relación de puestos de trabajo que ha de ser aprobada por la comisión parlamentaria correspondiente, siendo también una facultad de la dirección la provisión de los puestos de trabajo de dicha oficina. El artículo 62 del Reglamento de funcionamiento y régimen de la Oficina de Prevención y Lucha contra la corrupción en las islas Baleares, de 5 de diciembre de 2018, nos aclara que tiene la consideración de personal al servicio de la oficina el personal funcionario de carrera que ocupe los puestos de trabajo previstos en la relación por medio de una convocatoria pública de provisión o por otro sistema temporal de ocupación. Con todo, lo más singular resulta

- ser la redefinición del régimen jurídico del personal de la oficina que se opera en el artículo 63 del Reglamento, régimen que comprende ahora lo dispuesto en la correspondiente ley de referencia, el reglamento, y en lo no previsto por dichas normas la aplicación del régimen general establecido para el personal de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares, con lo que contraviniendo la previsión legal se desplaza a una supletoriedad de segundo grado la ley autonómica de función pública y el estatuto básico del empleado público.
- El artículo 21 de la LIEPA dispone que el personal de la agencia podrá ser personal funcionario y laboral de cualquier Administración pública, que se regirá respectivamente por la normativa legal y jurídica que le sea de aplicación. En todo caso, se permite que el director de la agencia pueda nombrar un máximo de dos personas para su asistencia directa, que tendrán la consideración de personal eventual. La agencia ha de contar con una relación de puestos de trabajo que deberá ser aprobada por la comisión ejecutiva, en la que constarán todos aquellos puestos de trabajo que deban ser desempeñados por funcionarios públicos y parece que lógicamente, aunque no se diga, los desempeñados por personal laboral, dado el carácter omnicompreensivo de la relación como instrumento de ordenación del personal.
- El artículo 37 de la LOACFN dispone que los puestos de trabajo de la oficina serán desempeñados por funcionarios de las administraciones públicas y/o por personal seleccionado al efecto en base a los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad, advirtiendo de que la relación de puestos de trabajo será aprobada por la dirección de la oficina.
- El artículo 37 del PLOCCL previene que el personal de la oficina será funcionario de carrera, y de forma excepcional personal laboral, que será provisto entre el personal de las diferentes administraciones públicas, señalando también que la oficina podrá contar excepcionalmente con personal eventual. En cualquier caso, las necesidades de personal de la oficina serán provistas de acuerdo con los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad adecuada a la función encomendada. El personal que preste servicios en la oficina se regirá por lo dispuesto en la presente ley, en su normativa de desarrollo, en la normativa aplicable al personal de las Cortes de Castilla y León y, supletoriamente, por la normativa en materia de función pública del personal al servicio de la Administración de Castilla y León. En el mismo precepto se especifica que la estructura orgánica y la relación de puestos de trabajo serán elaborados por la dirección de la oficina, que la remitirá a las Cortes de Castilla y León.

A la vista de los datos que hemos podido reunir no cabe duda que es difícil obtener de las diferentes opciones planteadas una matriz única que pueda actuar

como presupuesto referencial, en todo caso podemos formular las observaciones siguientes:

- El régimen jurídico básico del personal al servicio de las agencias y oficinas de lucha contra la corrupción es el funcionarial. Con todo, suele admitirse de forma excepcional un limitado número de posiciones que pueden acogerse al régimen laboral y también un número más reducido de efectivos que actúe como personal eventual.
- Parecen existir dos modelos básicos para el reclutamiento de los efectivos necesarios para el buen funcionamiento de la entidad pública. El primero consiste en ocupar los puestos de trabajo necesarios por funcionarios de las diferentes administraciones públicas a través de sistemas de provisión. El segundo utiliza procedimientos de selección de personal o de provisión de puestos de trabajo, lo que implica la constitución de una función pública propia o la extensión de la función pública parlamentaria o de otra institución ubicada en el ámbito del parlamento.
- El régimen jurídico del personal de las agencias y oficinas, dejando siempre al margen el régimen jurídico del personal laboral que no puede ser modificado por una norma autonómica al tratarse de legislación básica del Estado, se ajusta a una compleja jerarquía de fuentes que puede tener dos modelos de articulación. En el primero de estos modelos se aplica la ley de creación, el reglamento de régimen interior –que ha sido aprobado por una comisión parlamentaria o por la mesa del correspondiente parlamento- y como marco más global el régimen jurídico que para los funcionarios del correspondiente Parlamento prevé el correspondiente reglamento parlamentario o la legislación de una determinada institución ubicada en la órbita del correspondiente parlamento. En el segundo se aplica la ley de creación, el reglamento de régimen interior, y supletoriamente la legislación de función pública de la correspondiente comunidad autónoma y el estatuto básico del empleado público.
- En principio, se reconoce al director de la oficina la facultad de elaborar y proponer la relación de puestos de trabajo que ha de actuar como el instrumento básico de ordenación del personal de la agencia u oficina. A partir de ahí puede ser que dicha relación sea aprobada por el mismo director o por la comisión ejecutiva de la agencia u oficina, o que el trámite de aprobación se remita a una comisión parlamentaria o a la mesa del órgano legislativo de la correspondiente comunidad.

El artículo 31 de la LCA determina que los puestos de trabajo de la oficina serán provistos de acuerdo con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad,

por personas funcionarias de carrera. Las personas al servicio de la oficina se registrarán por la normativa reguladora en materia de personal al servicio del Parlamento de Andalucía, sin perjuicio del desarrollo que pueda establecerse específicamente en el reglamento de régimen interior y funcionamiento de la oficina. Dicho precepto también previene que corresponde a la persona titular de la dirección de la oficina elaborar la propuesta de relación de puestos de trabajo que remitirá a la Mesa del Parlamento de Andalucía.

Por tanto, se trata de un modelo que con alguna salvedad resulta coincidente con la propuesta hecha para la regulación de los medios personales de la oficina de Cataluña o de la agencia de la Comunidad Valenciana y cuya comprensión no es fácil.

En principio, el primer interrogante que se plantea es el que gira en torno a la posibilidad por parte de la oficina de establecer una función pública propia. Al respecto, conviene recordar que la indefinición del régimen del personal de los organismos y las entidades instrumentales es una constante en nuestro ordenamiento jurídico (Castillo Blanco, 2009: 91). Dicho régimen está sujeto a una tensión de carácter bidireccional entre pulsiones centrífugas a la búsqueda de un régimen particular de personal, y tensiones centrípetas que tratan de imponer un cierto orden y racionalidad en el espacio de las regulaciones propias de los efectivos de la llamada Administración institucional. La razón última de esta situación es la creación por ley de determinadas figuras institucionales que permiten particularizar u obviar el régimen jurídico general de función pública que es una creación también de la propia ley, con lo que los intentos de uniformización del ordenamiento jurídico en base a regímenes jurídicos de personal predeterminados, según un modelo fundamentado en figuras y agrupaciones tipo de funcionarios y laborales, acaban siendo desbordados por las singulares leyes especiales de creación de las correspondientes entidades públicas.

El fenómeno de la creación indiscriminada de entes instrumentales no es exclusivo de la Administración del Estado o de las comunidades autónomas. Lo cierto es que se está extendiendo a la Administración parlamentaria de la que dependen o mantienen vinculación una serie de sindicaturas, comisionados, agencias y oficinas. En todo caso, existe un dato común a este tipo de operaciones: la creación de estos organismos se reserva a la ley y es la ley la que puede singularizar el régimen jurídico del personal de una entidad pública como personal propio o “exclusivo”.

De hecho, una de las bases tradicionales de la función pública deriva de la aplicación del principio de legalidad. Dicho principio implica que la situación jurídica de los funcionarios no se puede instituir ni transformar si no es a través de las condiciones expresamente señaladas por la ley, con lo que se considera ilícita

cualquier creación, o alteración, incluida la supresión de una relación de función pública que no venga previamente habilitada por una ley (Montoro, 1987: 38-39).

En todo caso, interesa destacar que la función pública no es una institución autónoma y aislada de un sujeto que definimos genéricamente como Administración. La relación de función pública solo se puede configurar a través de personas públicas. En consecuencia, el derecho a ser sujeto titular de una relación jurídica de naturaleza pública solo lo ostentan aquellas personas que tienen atribuida de forma necesaria la correspondiente capacidad pública. Además el ámbito de las personas públicas que pueden contar con funcionarios es limitado. Una restricción indirecta la podemos encontrar en la diferenciación propia entre relaciones de empleo públicas y privadas. Pero el ámbito propio de las relaciones de empleo público, su atmósfera vital es siempre el ejercicio de las potestades o la salvaguarda de los intereses generales, por esta razón las personas públicas que no tienen encomendadas esas funciones no suelen detentar la capacidad suficiente para ser titulares de relaciones de función pública.

Por otro lado, en el ámbito de las personas jurídicas públicas que tienen capacidad para mantener este tipo de relaciones puede distinguirse entre aquellas que tienen capacidad por ley –las administraciones territoriales- y aquellas que la tienen atribuida por una ley específica en base a una posición y unas finalidades determinadas –organismos y entidades públicas-.

En cualquier caso, ha de quedar claro que la capacidad de una institución para ser sujeto titular de una relación de función pública depende de la ley y de su misión funcional correctamente especificada, lo que parece cumplirse en el caso de la Oficina andaluza.

Cuestión distinta es la conformación de dicha función pública en cuerpos, escalas, especialidades, grupos de plazas u otros sistemas que permitan la agrupación de funcionarios en base a la incorporación de competencias, capacidades y conocimientos acreditados a través de un procedimiento de selección. Nada dice la ley andaluza al respecto.

Por lo tanto, a partir de aquí es importante acudir al sistema de fuentes que ha de estructurar la normativa reguladora del personal al servicio de la oficina. El artículo 31 de la LCA prevé que las personas al servicio de la Oficina se regirán por la normativa reguladora en materia de personal al servicio del Parlamento de Andalucía, sin perjuicio del desarrollo que pueda establecerse específicamente en el reglamento de régimen interior y funcionamiento de la Oficina. La disposición final primera de la LCA señala explícitamente que la persona titular de la dirección de la Oficina elaborará y remitirá a la Mesa del Parlamento de Andalucía,

por mediación de la correspondiente comisión parlamentaria, el proyecto de reglamento de régimen interior y funcionamiento para su aprobación.

De ahí puede deducirse con facilidad que el personal al servicio de la Oficina se rige por la normativa reguladora del personal al servicio del Parlamento de Andalucía y por la que pueda contener “específicamente” el reglamento de régimen interior y funcionamiento de la Oficina. Es decir, el objeto régimen jurídico del personal de la Oficina es una materia compartida por las dos fuentes normativas sobre la base de una relación que entendemos ordenada por los principios de jerarquía y especialidad.

Un esquema que a simple vista parece suficiente pero que no está exento de una serie de elementos de complejidad como pueden ser los siguientes:

- El Estatuto de Personal del Parlamento de Andalucía, aprobado por la Comisión de Gobierno Interior y Derechos Humanos en sesión celebrada el día 26 de noviembre de 1996 (en adelante, EPPA), es una expresión del principio de autonomía parlamentaria en materia de personal con capacidad suficiente para configurar un verdadero estatuto de personal al servicio de la cámara legislativa. De hecho, el EPPA es una disposición normativa pero resulta más discutible que pueda tener rango de ley, es decir, la fuerza y el valor de la ley. Este rango se reconoce a los estatutos de personal de los órganos parlamentarios siempre que cumplan una serie de condiciones de carácter material y formal (Cano, 2019: 30-33). La más importante es sin duda su cobertura por la norma primaria de la respectiva institución, es decir, por la Constitución o el Estatuto de Autonomía. Al respecto, el artículo 102 del EAA prevé expresamente que el Parlamento goza de plena autonomía reglamentaria, presupuestaria, administrativa y disciplinaria, lo que le permite elaborar su propio Reglamento de organización y funcionamiento. Pero dicho precepto, del que se podría deducir una cierta previsión estatutaria en favor de la elaboración y aprobación de un estatuto de personal del órgano legislativo como norma vinculada al Estatuto de Autonomía, no parece resultar suficiente para permitir la cobertura necesaria para dotar de rango legal al EPPA. Así pues se debe concluir que la naturaleza de la norma parlamentaria andaluza es de rango reglamentario, constituyendo el EPPA una norma independiente (Cano, 2019: págs. 130-131).
- En todo caso, la autonomía singular de que disfruta la cámara parlamentaria le permite apartarse del régimen de personal que se regula con carácter general, incluidas las normas básicas del Estado. De hecho, el artículo 149.1.18 de la CE se refiere a la competencia estatal para regular: “Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios”. Si tenemos en cuenta que el resto de órganos constitucionales en

puridad no constituyen administraciones públicas, parece que la competencia exclusiva en materia de función pública contenida en el artículo 149.1.18 de la CE no se proyecta sobre los órganos y los medios dependientes del poder legislativo. En todo caso, esta parece ser una tesis reconocida y aceptada por el propio Estado en el artículo 4 del TREBEP en el que se precisa que las disposiciones estatutarias solo se aplicarán directamente cuando así lo disponga la legislación específica del personal funcionario de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. De hecho, este precepto permite diseñar una función pública parlamentaria con sujeción únicamente al bloque de constitucionalidad. Aún más, la previsión del artículo 2.5 del TREBEP en la cual se dispone que el estatuto básico tiene carácter supletorio para todo el personal de las administraciones públicas no incluido en su ámbito de aplicación, no parece resultar de aplicación al personal de las cámaras parlamentarias, de acuerdo con la STC 1997/61, de 20 de marzo, donde se determina que el Estado no puede dictar normas de carácter supletorio respecto al de las comunidades autónomas, salvo que consiga acreditar algún título específico que habilite su competencia (Cano, 2019a: 156-167).

- Cuestión absolutamente distinta es la relación entre el EPPA y el reglamento de régimen interior de la Oficina. A nuestro entender la relación entre el EPPA y el reglamento de régimen interior de la Oficina se ha de articular básicamente en torno al principio de especialidad. Al respecto, una premisa previa nos parece fundamental. El reglamento de régimen interior es una norma derivada directamente de la ley de creación de la Oficina. Por lo tanto, su función es concretar y ejecutar las directrices incluidas en la LCA en función de una remisión normativa que en materia de personal casi resulta en blanco, por carecer de un contenido verdaderamente sustancial. Ello supone atribuir al reglamento una cierta capacidad de configuración que se ha de proyectar sobre la estructura y la organización del personal de la Oficina en base a un régimen general de función pública que es el contenido en el EPPA. En cualquier caso la capacidad de configuración del reglamento va a depender del contenido de la LCA y de la materia “régimen interior”. Es importante destacar que con respecto al EPPA, los preceptos de régimen interior son normas especiales pero no son normas excepcionales. En consecuencia, su contenido ha de ser coherente con la LCA y no se puede apartar de los principios propios que establezca el EPPA. Precisamente, la función de la norma especial es la de adaptar y completar la ordenación general del régimen jurídico de los funcionarios que puedan prestar servicios en la oficina, pero la norma especial no puede contradecir a la general en sus aspectos esenciales y en sus principios ordenadores. En cualquier caso, el reglamento de régimen interior es también una norma secundaria directamente orientada a especificar los mandatos de la LCA y del EPPA en

materia de personal a los efectivos que presten servicios en la entidad para que puedan resultar funcionales en el marco de una estructura y una organización determinada como es la oficina.

- Hemos dicho que la relación entre el EPPA y el reglamento de régimen interior se ha de fundamentar en el principio de especialidad. El principio de especialidad normativa presupone el tránsito de una regla amplia que afecta a todo un género, a una regla menos extensa que afecta a una especie de dicho género (Tardío, 2003: 191). Dicha relación está condicionada por el redactado del artículo 26 de la LCA cuando nos dice que las personas al servicio de la Oficina se regirán por la normativa reguladora en materia del personal al servicio del Parlamento de Andalucía, “sin perjuicio” del desarrollo de las normas que puedan establecerse específicamente en el reglamento de régimen interior, es decir, “sin perjuicio” de la aplicación de las normas especiales que contenga dicho reglamento. De hecho, este nexo sintáctico indica que la norma general solo va a poder aplicarse respetando las especialidades introducidas por el reglamento de régimen interior. Conviene enfatizar el hecho de que la prioridad aplicativa de las normas que contenga el reglamento de régimen interior en materia de personal es un efecto querido expresamente por el legislador. Es el legislador quien dispone que el régimen jurídico del personal de la oficina es el del personal del Parlamento de Andalucía con las especialidades o, si se quiere, con las “especificaciones” que se contengan en el reglamento de régimen interior. En cualquier caso, la regla de especialidad no elimina la vigencia simultánea del EPPA y el reglamento de régimen interior. La norma especial se aplicará con preferencia a la general cuando el supuesto de hecho se ajuste mejor a una realidad concreta. De la misma manera, la norma general se aplicará a todos los supuestos que no puedan encuadrarse en una situación específica y será, por lo tanto, eficaz en la regulación del ámbito de personal. Aún más, la norma general se aplicará a todos los supuestos regulados por la norma especial en todos aquellos aspectos que no se hayan previsto o que no se puedan asumir en la norma especial. En todo caso, el paso de la aplicación de la regla general a la especial presupone una natural diferenciación de categorías y situaciones, y deja de tener sentido cuando la aplicación de la singularidad que presupone la norma especial no se adapta a una particular situación o no se introduce a partir de un elemento de objetivación que demande expresamente una regla jurídica diferenciada sobre la que se pueda justificar un tratamiento peculiar.
- Desde una perspectiva más concreta, podríamos decir que la finalidad principal de las normas que pudiera contener el reglamento de régimen interior es la de adaptar la estructura profesional, la ordenación y el régimen de competencias

en materia de personal a las peculiaridades orgánicas y funcionales propias de la Oficina. En cambio, no parece que las normas de dicho régimen interior se hayan de proyectar sobre el sistema de derechos y deberes del personal que estructura el EPPA, posiblemente con las únicas excepciones de aquellos derechos sobre los que pueda tener una particular repercusión una decisión sobre estructura u ordenación del personal o de aquellos deberes específicos que se considere necesario reforzar para garantizar las funciones institucionales correspondientes a la Oficina. Es decir, el EPPA cubriría un campo que solo podrían complementar y especificar parcialmente las normas reglamentarias; complemento y especificación que se deberían producir en una dirección determinada permitiendo con naturalidad la aplicación del régimen jurídico del personal del órgano legislativo a los efectivos que pudieran prestar servicios en la Oficina. Lógicamente, todo ello implicará que las normas de régimen interior no son, no podrían ser, un instrumento adecuado para innovar o particularizar el sistema estatutario de derechos y deberes propio de la función pública parlamentaria.

En base a lo que se ha dicho la conclusión es simple y se puede formular de la manera siguiente:

- El régimen jurídico del personal funcionario de la oficina es el contenido en el EPPA con las particularidades estructurales, orgánicas e instrumentales introducidas por el reglamento de régimen interior de la oficina.
- Las reglas contenidas en el reglamento de régimen interior de la oficina no pueden contradecir la ordenación general prevista en el EPPA para la relación estatutaria propia de la función pública parlamentaria, pero cuestión distinta es que las normas de régimen interior de la oficina definan y ordenen la estructura de su personal y adapten la gestión del personal al sistema de órganos y competencias específicas de la mencionada entidad pública.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CANO SILVA, R. (2019): *El estatuto del personal de los parlamentos autonómicos en el actual sistema español de fuentes del derecho*. Valencia, Tirant lo Blanch.

CANO SILVA, R. (2019a): “Los estatutos del personal de la asambleas legislativas de las comunidades autónomas en relación con los artículos 149.1.7ª. y 149.1.18ª. de la Constitución española”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 47, págs.. 145-170.

CAPDEFERRO VILAGRASA, O. (2016): “Los organismos anticorrupción y el ejercicio de la potestad sancionadora: Límites y propuestas para la prevención de la corrupción. En particular, el caso de la Oficina Antifraude de Catalunya”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 53, págs. 13-30.

CASTILLO BLANCO, F. (2009): “Mitos y realidad del personal propio al servicio de los organismos autónomos locales”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 141, págs. 89-136.

GARCÍA COSTA, F. M. (2018): “Los órganos parlamentarios auxiliares en materia de transparencia y acceso a la información pública en el sistema constitucional español”, en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 30, págs. 55-99.

MONTORO CHINER, M.J. (1987): *La función pública en el federalismo alemán*. Madrid; Instituto Nacional de Administración Pública.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2010): “Problemas de las designaciones parlamentarias en nuestro derecho”, en *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*, págs. 13-54. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

TARDÍO PATO, J. (2003): “El principio de especialidad normativa (LEX SPECIALIS) y sus aplicaciones jurisprudenciales”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 162, págs. 189-225.