

Asunto: Informe sobre el anteproyecto de Ley de Inspección General de Servicios y del Sistema de Alertas para la Prevención de Malas Prácticas en la Administración de la Generalitat y su Sector Público Instrumental.

La Subsecretaría de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación ha remitido para su informe el anteproyecto de Ley de Inspección General de Servicios y del Sistema de Alertas para la Prevención de Malas Prácticas en la Administración de la Generalitat y su Sector Público Instrumental.

Examinado el contenido del referido proyecto normativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1. b) de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana (en adelante, Ley 10/2010, de 9 de julio), el artículo 42 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consell, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 19.1 del Decreto 103/2015, de 7 de julio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerías de la Generalitat, se emite el siguiente:

INFORME

I. NATURALEZA Y CARÁCTER DEL INFORME

Previamente a proceder al análisis del contenido sustantivo del proyecto normativo, se considera necesario realizar dos precisiones relacionadas con la habilitación competencial que la Ley 10/2010, de 9 de julio, atribuye al órgano competente para la emisión del presente informe.

En primer lugar, tal como establece la propia dicción del artículo 9 de la referida Ley 10/2010, de 9 de julio, el informe tiene carácter preceptivo y vinculante.



En segundo lugar, el ámbito material del mencionado informe, queda circunscrito a la estructura orgánica, métodos de trabajo y personal que se incluyen en el proyecto normativo objeto del informe, quedando al margen del mismo cuestiones y aspectos, tanto de carácter estrictamente jurídico, como presupuestario o de cualquier otra índole reservados normativamente a otros órganos o unidades de la Generalitat Valenciana.

II. OBSERVACIONES AL CONTENIDO DEL PROYECTO

1. Estructura de la Inspección General de Servicios (artículo 5)

a) Dentro de la estructura que conformará la Inspección General de Servicios se prevé la creación de un puesto de Inspector o Inspectora General, a quien además de su condición de personal inspector, le corresponderá las facultades de dirección de la inspección general de los servicios. El borrador de ley remite a la norma reglamentaria de carácter organizativo la determinación del nivel directivo o administrativo de dicho puesto.

En este sentido debe señalarse que en la Administración de la Generalitat no existe un cuerpo específico de inspector o inspectora de servicios sino puestos tipo clasificados en la relación de puestos de trabajo como de inspector de servicios que son provistos por personal perteneciente a alguno de los cuerpos que figuran en su clasificación.

La condición de inspector de servicios se otorga al personal durante el tiempo que permanezca ocupando un puesto de esa clase. Una vez cese y pase a desempeñar otro puesto que no sea de inspector o inspectora de servicios perderá dicha condición y mantendrá la de personal del cuerpo al que pertenezca.

Así, cuando el borrador de ley señala que el Inspector o Inspectora General tendrá la condición de personal inspector, debería aclararse si se está refiriendo a que la designación del Inspector o Inspectora General tendrá que realizarse entre el personal que previamente tenga la condición de inspector de servicios por estar ocupando alguno de los puestos de ese tipo o a que se le concederá dicha condición durante el



desempeño del puesto o cargo de Inspector o Inspectora General, con independencia de su destino anterior.

b) De otra parte, debe tenerse en cuenta que la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público determina que la creación de cualquier órgano administrativo exigirá, al menos, el cumplimiento de los siguientes requisitos, entre los que se encuentran la determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica, así como la delimitación de sus funciones y competencias.

En virtud de lo anterior, dado que la figura del Inspector o Inspectora General se crea por la ley objeto del presente informe, si lo que se pretende es otorgarle la naturaleza de órgano administrativo, debe ser ésta la que determine dicha naturaleza y el contenido esencial de los aspectos referidos debiendo descartarse todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma legal de creación del órgano.

2. Curso específico de formación

a) En el artículo 6 se prevé que con independencia del sistema de provisión de los puestos de inspección de servicios que se establezca en las normas reguladoras de la función pública, el personal inspector de servicios deberá realizar obligatoriamente un curso específico de formación para adquirir los conocimientos necesarios para el desempeño de la actuación inspectora.

Dado que la realización de dicho curso tiene por objeto la acreditación de los conocimientos necesarios para poder desempeñar adecuadamente la actuación inspectora, se considera que deberá realizarse con carácter previo a la toma de posesión en los puestos de personal inspector y debería incorporarse en la relación de puestos de trabajo como requisito necesario para la provisión de dichos puestos.

En relación con lo señalado debe reconsiderarse el mantenimiento del último párrafo de la disposición transitoria única que se refiere a la obligación de realizar ese curso de especialización con posterioridad a la toma de posesión en un puesto de inspección de servicios. En primer lugar, porque como hemos señalado se considera oportuno que la



obligación de realizar el curso de especialización sea con carácter previo a la toma de posesión de dichos puestos. En segundo lugar, porque dicha previsión no se incluye en el citado artículo 6 del borrador remitido sino en una disposición que por su carácter transitorio regula aspectos temporales sin vocación de permanencia.

En caso de que se mantenga el contenido de dicho párrafo deberá acotarse qué situación es la que se pretende regular con carácter provisional una vez entre en vigor la ley y que podría tratarse, por ejemplo, de la del personal que tome posesión en puestos de inspector una vez vigente la ley y hasta el momento que se incluya en la correspondiente relación de puestos de trabajo la realización del curso entre los requisitos de la clasificación de los puestos de personal inspector.

b) De otra parte, debería clarificarse en el texto de la ley que dicho curso de formación será obligatorio también para los que obtengan una designación temporal de personal inspector con carácter extraordinario, sobre todo si dicho personal va a ejercer las mismas funciones que el personal inspector con carácter ordinario y durante su ejercicio va a disponer de las mismas atribuciones que aquél, incluida la condición de autoridad pública.

3. Provisión de puestos por libre designación

El apartado 2 del artículo 6 debe eliminarse dado que el contenido de la resolución de nombramiento por el sistema de libre designación deberá ajustarse a lo previsto en la Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana y en su normativa de desarrollo, en concreto, en el artículo 62.2 del Decreto 3/2017, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de selección, provisión de puestos de trabajo y movilidad del personal de la función pública valenciana.

4. Designación temporal de personal inspector con carácter extraordinario (artículo 5.2 en relación con el artículo 10.2)

Se prevé la obligatoriedad de los titulares de los distintos órganos y departamentos de la administración de la Generalitat de asignación temporal de medios personales para participar en la inspección, en los términos previstos en la normativa de función pública.



Este personal obtendrá una designación temporal de personal inspector con carácter extraordinario.

Se considera necesario que se aclare en el texto de la ley que la asignación temporal de personal para realizar las funciones de inspección solo podrá realizarse a través de alguna de las formas de movilidad voluntaria o forzosa previstas en la Ley 10/2010, de 9 de julio, y con cumplimiento de todos los requisitos y garantías que fija la misma.

Debe recordarse que las formas de provisión de los puestos de trabajo de la Administración de la Generalitat deben ser las que prevea la citada Ley de Función Pública Valenciana de conformidad con lo previsto en el artículo 78.3 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Por tanto, en caso de no ser posible acudir a ninguna de los sistemas de movilidad previstos en esa norma, no podrá hacerse efectiva esa designación temporal de personal aunque se establezca en la ley objeto del presente informe la obligatoriedad de esa colaboración de los distintos departamentos con la Inspección General.

5. Atribuciones del personal de inspección de servicios

El borrador de ley remite al desarrollo reglamentario la determinación de las atribuciones del personal inspector para el ejercicio de sus funciones.

En la medida que las atribuciones del personal inspector para el desarrollo de las funciones inspectoras pueden incidir en la esfera de derechos y deberes del resto de personal empleado público que conforman su estatuto, así como de personas jurídicas y físicas ajenas a la Administración a las que se impone un deber de colaboración cuyo incumplimiento puede suponer la exigencia de responsabilidades, se considera que en el borrador de ley debe contener una regulación material suficiente de dichas atribuciones, sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario.

Esta es la doctrina mantenida por el TC sobre la reserva de ley, entre otras, en las STC 83/1984, de 24 de julio y 99/1987, de 11 de julio. En esta última ha manifestado, que "*... la potestad reglamentaria no podrá desplegarse aquí innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa, no siéndole tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos... no es, pues, imposible una intervención auxiliar o complementaria del reglamento, pero siempre -como se dijo en el fundamento jurídico 4.º de la STC 83/1984, de 24 de julio-*



que estas remisiones «sean tales que restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad (reglamentaria) a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley...»

6. Negociación

En la medida que la norma objeto del presente informe establece criterios generales de clasificación de un tipo de puestos de la Administración de la Generalitat, ya que se determina el rango administrativo de dichos puestos y la exigencia para su provisión de la realización de un curso específico de formación, así como la regulación de otras materias como la posible movilidad de personal funcional para el desempeño temporal de las funciones de inspección y un régimen sancionador que afecta también a personal funcional o laboral, se considera que debería ser objeto de negociación y ello de acuerdo con lo previsto en el artículo 37 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y en el artículo 154 de la Ley 10/2010, de 9 de julio.

7. Régimen sancionador

a) Ámbito de aplicación

En el artículo 37.3 debería eliminarse la referencia que se hace al personal estatutario sobre el que no tiene competencia la Inspección General de Servicios sino la Inspección de Servicios Sanitarios.

Así mismo, debe dejarse claro en el texto de la ley que cuando se trate de posibles infractores que tengan la condición de personal empleado público, se considera que la Inspección General de Servicios solo podrá tener competencia para comunicar al órgano competente de la correspondiente administración pública los hechos que pudieran ser susceptibles de infracción disciplinaria a los efectos, en su caso, de la tramitación del expediente correspondiente reconduciendo dichos hechos a la calificación que proceda de conformidad con el régimen de infracciones previsto en la legislación de aplicación en la correspondiente administración pública.



b) Responsabilidad

En el artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se afirma que sólo se será responsable de las infracciones administrativas a título de dolo o culpa, suprimiéndose la anterior referencia que contenía la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la responsabilidad aun a título de simple inobservancia.

En virtud de lo anterior, el contenido del artículo 38 del borrador debería ajustarse a lo dispuesto en la referida normativa estatal básica.

c) Prescripción de las infracciones y sanciones

El artículo 40 debe completarse con una referencia a que el plazo de prescripción de infracciones y sanciones, cuando la infracción se cometa por personal funcionario público y laboral, será el establecido en la normativa reguladora del régimen disciplinario que resulte de aplicación.

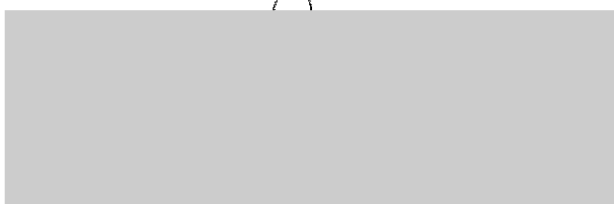
III. CONCLUSIONES

No existe inconveniente jurídico para la tramitación y aprobación del proyecto normativo remitido, siempre y cuando se cumplan las observaciones efectuadas en el presente informe.

Es todo cuanto se informa en relación con la propuesta analizada, con independencia de los demás informes que procedan preceptivamente de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente.

Valencia, 18 de septiembre de 2017

LA CONSELLERA DE JUSTICIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, REFORMAS
DEMOCRÁTICAS Y LIBERTADES PÚBLICAS



Gabriela Bravo Sanestanislaó